



Inhalt

I *Entschließen, Empfehlungen und Stellungnahmen*

ENTSCHLIEßUNGEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

560. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (JDE) – Videokonferenz über Interactio, 27.4.2021-28.4.2021

2021/C 286/01	Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein neues Narrativ für Europa — Entschließung des EWSA zur Konferenz zur Zukunft Europas“	1
2021/C 286/02	Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Partnerschaft mit der europäischen Zivilgesellschaft für eine nachhaltige Zukunft —Beitrag des EWSA zum Sozialgipfel in Porto“	6

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

560. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (JDE) – Videokonferenz über Interactio, 27.4.2021-28.4.2021

2021/C 286/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Freie Berufe 4.0“ (Initiativstellungnahme)	8
2021/C 286/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Sozialwirtschaft bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“ (Sondierungsstellungnahme)	13
2021/C 286/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Berufsbildung: Wirksamkeit von Antizipierung und Abstimmung von Qualifikationen und Arbeitsmarkterfordernissen sowie Rolle der Sozialpartner und Interessenträger“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)	20
2021/C 286/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Lebenslanges Lernen im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung: Förderung der Kompetenzen für die Schaffung einer gerechteren, kohärenteren, nachhaltigeren, digitaleren und widerstandsfähigeren Gesellschaft in Europa“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)	27

2021/C 286/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Harmonisierung des Marktzugangs für Nahrungsergänzungsmittel in der EU: Lösungen und bewährte Verfahren“ (Sondierungsstimmungnahme)	33
---------------	---	----

III Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

560. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (JDE) – Videokonferenz über Interactio, 27.4.2021-28.4.2021

2021/C 286/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz)“ (COM(2020) 767 final)	38
2021/C 286/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Neue Verbraucheragenda — Stärkung der Verbraucherresilienz für einen nachhaltigen Aufschwung“ (COM(2020) 696 final)	45
2021/C 286/10	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: Eine Arzneimittelstrategie für Europa“ (COM(2020) 761 final)	53
2021/C 286/11	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: Das Innovationspotenzial der EU optimal nutzen — Aktionsplan für geistiges Eigentum zur Förderung von Erholung und Resilienz der EU“ (COM(2020) 760 final)	59
2021/C 286/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte)“ (COM(2020) 842 final — 2020/374 (COD))	64
2021/C 286/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG“ (COM(2020) 825 final — 2020/0361(COD))	70
2021/C 286/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Die Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade“ (JOIN(2020) 18 final)	76
2021/C 286/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein EDV-System für die grenzüberschreitende Kommunikation in Zivil- und Strafverfahren (e-CODEX) und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726“ (COM(2020) 712 final — 2020/0345 (COD))	82
2021/C 286/16	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: Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union — Ein Instrumentarium für Gelegenheiten“ (COM(2020) 710 final)	88
2021/C 286/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU“ (COM(2018) 51 final — 2018/18 (COD))	95
2021/C 286/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zur Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe“ (COM(2020) 749 final — 2020/0331(CNS)) .	102

2021/C 286/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern in Bezug auf den Inhalt elektronischer Verzeichnisse“ (COM(2021) 28 final — 2021/0015 (CNS))	106
2021/C 286/20	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 — Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken“ (COM(2020) 724 final), zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu einer verstärkten Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur bei der Krisenvorsorge und dem Krisenmanagement in Bezug auf Arzneimittel und Medizinprodukte“ (COM(2020) 725 final — 2020/321(COD)), zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten“ (COM(2020) 726 final — 2020/320(COD)) und zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU“ (COM(2020) 727 final — 2020/322(COD))	109
2021/C 286/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025“ (COM(2020) 565 final)	121
2021/C 286/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025“ (COM(2020) 698 final)	128
2021/C 286/23	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 — Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027“ (COM(2020) 758 final)	134
2021/C 286/24	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 — ‚Gewährleistung der EU-weiten Rechtspflege — Eine Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024“ (COM(2020) 713 final)	141
2021/C 286/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat)“ (COM(2021) 130 final — 2021/0068 (COD)) . . .	146
2021/C 286/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine EU-Strategie zur Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Offshore-Energie für eine klimaneutrale Zukunft“ (COM(2020) 741 final)	152
2021/C 286/27	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: Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität — Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen“ (COM(2020) 789 final)	158
2021/C 286/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Resilienz kritischer Einrichtungen“ (COM(2020) 823 final — 2020/0359 (COD), COM(2020) 829 final — 2020/0365 (COD))	170
2021/C 286/29	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: Europas Medien in der digitalen Dekade — Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels“ (COM(2020) 784 final)	176

2021/C 286/30	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 — Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit — Für eine schadstofffreie Umwelt“ (COM(2020) 667 <i>final</i>)	181
2021/C 286/31	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf Befreiungen von Einfuhren und bestimmten Lieferungen im Hinblick auf Maßnahmen der Union im öffentlichen Interesse“ (COM(2021) 181 <i>final</i> — 2021/0097 (CNS))	190

I

(Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

ENTSCHLIEßUNGEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

560. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES (JDE)
– VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 27.4.2021-28.4.2021**EntschlieÙung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein neues Narrativ für Europa — EntschlieÙung des EWSA zur Konferenz zur Zukunft Europas“**

(2021/C 286/01)

Berichterstatter: **Stefano MALLIA** (Gruppe I)

Oliver RÖPKE (Gruppe II)

Séamus BOLAND (Gruppe III)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner Plenartagung am 27./28. April 2021 (Sitzung vom 27. April) folgende EntschlieÙung mit 226 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Enthaltungen.

1.1. Die Konferenz zur Zukunft Europas bietet Europa die einzigartige Gelegenheit, die Verbindung zu den europäischen Bürgerinnen und Bürgern wieder zu stärken und mit ihnen zusammenzuarbeiten, auch über Akteure der Zivilgesellschaft, sodass sie ihre gemeinsame Zukunft wirklich mitgestalten können. Es ist nun an der Zeit, das Versprechen aus Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union einzulösen, nämlich den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen, und einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen.

1.2. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) hängt der Erfolg der Konferenz auch davon ab, ob es gelingt, ein neues Narrativ für Europa zu entwerfen, das seine Wurzeln im Alltag der Bürgerinnen und Bürger Europas hat und mit dem sie sich identifizieren können. Ein solches Narrativ muss mehr sein als eine bloÙe Aufzählung der Errungenschaften. Es muss vielmehr konkret eine gefühls- und verstandesmäßige Verbundenheit zwischen der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern schaffen. Strategische Themen sollten unter einem gemeinsamen Blickwinkel betrachtet werden, um die drohende Gefahr eines Europas à la carte abzuwenden. Ziel ist es, das so dringend nötige, auf gemeinsamen Werten beruhende Gemeinschaftsgefühl neu zu entdecken und wiederzubeleben und damit Europa neue Impulse für die Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen zu geben.

1.3. Der EWSA ist in allen Mitgliedstaaten tief in sämtlichen gesellschaftlichen Gruppen verwurzelt (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft insgesamt) und verfügt deshalb über die besten Voraussetzungen, um die organisierte Zivilgesellschaft wirksam einzubinden, *da er über die dafür erforderlichen Netze verfügt. Dieses Fachwissen macht ihn einzigartig und bildet seine Daseinsberechtigung.* Die ständige Beteiligung des EWSA an der gesamten Konferenz, einschließlich des Exekutivausschusses, ist von entscheidender Bedeutung.

1.4. Der EWSA muss umfassend in die Leitungsstruktur der Konferenz eingebunden werden. Er ist entschlossen, wirkungsvolle und klare Vorschläge vorzulegen, die auf seinem Narrativ und seiner Vision für die Entwicklung der EU in den nächsten Jahrzehnten beruhen. Der Ausschuss bekräftigt seine feste Überzeugung, dass die Konferenz Vorschläge und Lösungen liefern muss, die zu echten und spürbaren Ergebnissen für die Bürgerinnen und Bürger der EU führen. Deshalb muss die Konferenz konkrete und messbare Fortschritte erzielen und darf sich nicht in unverbindlichen Diskussionen mit

Bürgerinnen und Bürgern erschöpfen, die nirgendwohin führen. Insofern weist der Vorschlag von Kommissionsvizepräsident Šefčovič, die Schlussfolgerungen der Konferenz in das Arbeitsprogramm 2022 der Kommission einfließen zu lassen, in die richtige Richtung. Dies ist ein entscheidender Punkt, der die Glaubwürdigkeit und die Ziele dieses gesamten politischen Prozesses belegt.

1.5. Die Leitung der Konferenz sollte den Umfang und die Ziele der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und der Zivilgesellschaft festlegen, die gleich zu Beginn mitgeteilt werden müssen. Auch das Wissen um den Zweck der Partizipationsinstrumente kann dazu beitragen, die Ziele mit den verfügbaren Mitteln abzustimmen, sowohl was die Form des Verfahrens als auch was den Finanzrahmen angeht. Die Leitungsstruktur wird unweigerlich auf unterschiedliche Formate und Methoden der Partizipation zurückgreifen, abhängig von der jeweiligen Phase und Ebene, und Möglichkeiten finden müssen, die Europäer zu erreichen, die noch motiviert werden müssen, auch mitzumachen. Der Beitrag der Bürgerinnen und Bürger und der Zivilgesellschaft sollte von der Politik und den Institutionen aufgegriffen werden und in deren Entscheidungen erkennbar sein, sonst könnte das Vertrauen rasch schwinden. Wir dürfen nicht zu viel erwarten. Ein Feedback-Mechanismus stellt sicher, dass die auf Veranstaltungen im Rahmen der Konferenz vorgebrachten Ideen zu konkreten Empfehlungen für EU-Maßnahmen führen.

1.6. Der knappe Zeitrahmen der Konferenz bringt Beschränkungen für alle Beteiligten mit sich. Die Konferenz sollte deshalb lediglich als Beginn eines kontinuierlichen Prozesses für eine engere Zusammenarbeit mit den europäischen Bürgern verstanden werden, aufbauend auf dieser Anfangsphase. Die Gelegenheit sollte genutzt werden, um die Art und den Umfang der Zielvorgaben für alle Politikfelder, einschließlich der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, zu überdenken.

1.7. Die Beratungen der Konferenz müssen aufgegriffen und von allen Akteuren aufgeschlossen wahrgenommen werden — also ergebnisoffen gegenüber allen Optionen und ohne dass im Voraus feststeht, was als nächstes zu tun ist. Diesbezüglich hat die EU in den vergangenen Jahren einige Initiativen und Instrumente ins Leben gerufen, die nun umgesetzt werden müssen. Die Umsetzung muss regelmäßig überwacht werden, und die Fortschritte bei den beschlossenen Maßnahmen und Instrumenten auf EU-Ebene müssen aufmerksam verfolgt werden.

2. Ein neues Narrativ für Europa — Europa: ein großartiger Ort zum Leben mit tollen Entfaltungsmöglichkeiten

2.1. Vor diesem Hintergrund schlägt der EWSA ein neues Narrativ für Europa vor, das die fernere und jüngere Vergangenheit Europas mit der Gegenwart verbindet, und zeichnet eine Vision für die Zukunft, die auf der Zusammenarbeit über Grenzen hinweg beruht und so die Menschen in Europa zusammenrücken lässt. Dieses Narrativ beruht auf den Werten der Solidarität, der sozialen Gerechtigkeit, der Zusammenarbeit über Generationengrenzen hinweg, der Gleichstellung der Geschlechter, nachhaltigem Wohlstand und einer gerechten Ökowende und Digitalisierung. Diese Werte bedürfen dringend der Unterstützung durch die Öffentlichkeit, um unsere Wachstums- und Governance-Modelle auf Nachhaltigkeit auszurichten, eine gerechtere Gesellschaft aufzubauen und die Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt des Wiederaufbaus und der Erholung zu rücken.

Unsere Bürgerinnen und Bürger brauchen ein Europa, das

- anerkennt, dass die Zivilgesellschaft die Hüterin des Gemeinwohls und entscheidend für die Ermittlung von Lösungen für die gemeinsamen Herausforderungen Europas ist,
- einen gerechten und nachhaltigen Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt, der den Weg zu einer inklusiveren Gesellschaft ebnet und langfristig für Wettbewerbsfähigkeit sorgt, wobei die einander bedingenden Krisen in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft, Demokratie, Demografie und Klima in den EU-Mitgliedstaaten, die erforderliche Ökowende und Digitalisierung sowie der längerfristige Strukturwandel, der von der Pandemie angestoßen wurde, umfassend zu berücksichtigen sind. Die europäische Wirtschaft muss uneingeschränkt unterstützt werden, damit sie sich nach dem Stillstand wieder erholen kann. Wichtig dabei sind Aufwärtskonvergenz, die Stärkung des Zusammenhalts, sozialer Schutz, mehr Investitionen in öffentliche Dienstleistungen, die Nachhaltigkeitsziele und die Reduzierung der Armut,
- die wirtschaftliche und soziale Erholung, unternehmerische Initiative, einen gerechten Wandel, die Schaffung guter Arbeitsplätze, Bildung und Kompetenzerwerb, Innovation, Investitionen in Infrastruktur und Gesellschaft, Senkung der CO₂-Emissionen, Digitalisierung, Vollendung des Binnenmarkts sowie wirtschafts- und währungspolitische Integration fördert,
- alle Bürgerinnen und Bürger, auch die am stärksten benachteiligten, schützt und ihre Gesundheit und Sicherheit sowie ihr Wohlergehen, Umwelt und biologische Vielfalt gewährleistet,
- Vielfalt, Geschlechtergleichstellung, Grundrechte, Demokratie, sozialen Dialog und inklusive Governance achtet und unterstützt und

— sich für Frieden, Sicherheit und Fortschritt in der Welt durch Multilateralismus, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, sozialen Dialog, die Nachhaltigkeitsziele, Diplomatie und einen offenen, fairen sowie nachhaltigen Handel einsetzt.

2.2. Der EWSA ist der einhelligen Auffassung, dass der zweifache Wandel, das heißt die Ökowende und die Digitalisierung, von außerordentlicher Bedeutung sind, um Europas Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und Resilienz im Umgang mit künftigen Krisen immer mit dem Ziel der Nachhaltigkeit zu stärken. Die COVID-19-Pandemie ist die schlimmste Krise, mit der die EU seit ihrer Entstehung konfrontiert war. Die Pandemie hat uns deutlicher denn je vor Augen geführt, dass die EU in der Lage sein muss, entschlossene und kohärente Antworten zur Verbesserung der politischen, gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Dimension der EU zu geben. Diese Konferenz bietet der EU die einmalige Gelegenheit, dies zu erreichen.

Die Folgen der Pandemie für unsere Bürgerinnen und Bürger, Gesellschaften und Volkswirtschaften machen die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Ansatzes sehr deutlich. Die Pandemie hat uns vor Augen geführt, dass es gute Gründe für gemeinsames Handeln gibt, sie hat aber auch aufgezeigt, wo Europas Schwächen im Umgang mit solchen grundlegenden Herausforderungen liegen. Die EU befindet sich inzwischen im ständigen Krisenmodus, daher muss sie ihre Krisenbewältigungskapazitäten stärken, um das Wirklichkeit werden zu lassen, was die Europäer wünschen und verdienen.

2.3. Die Krise hat zudem deutlich gemacht, dass sich die EU verstärkt dafür einsetzen muss, dass Unternehmen, Arbeitnehmer sowie Menschen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, vor den Auswirkungen der jüngsten ebenso wie künftiger Veränderungen ausreichend geschützt sind. Außerdem hat COVID-19 gezeigt, dass nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden muss und dass mehr in hochwertige Systeme der Gesundheitsversorgung, in Pflege, Bildung und Sozialleistungen in der gesamten EU investiert werden muss. Entscheidend wird sein, die Koordinierung gesundheitspolitischer Fragen auf EU-Ebene ebenso zu verbessern wie den Umgang mit grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und die Gesundheitssysteme in der EU zu stärken.

2.4. Die EU verfügt über einige wichtige Stärken, auf die sie setzen kann, wie z. B. ihren Binnenmarkt, einen der größten Märkte weltweit, und eine Reihe nicht verhandelbarer Grundwerte⁽¹⁾, die integraler Bestandteil der europäischen Gesellschaft und Demokratie sind. Zudem kann sie auf Solidarität bauen, wie die ehrgeizige Aufbau- und Resilienzfazilität zeigt, die eine wirksame Umsetzung der nationalen Aufbaupläne erfordert. Oberstes Ziel der EU muss es sein, unser Modell der sozialen Marktwirtschaft zu stärken, bei dem eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Wirtschaft mit einer gut entwickelten Sozialpolitik Hand in Hand geht. Daraus folgt, dass die Verwirklichung des europäischen Grünen Deals, den der EWSA von Beginn an unterstützt hat, der Weg ist, den wir gehen müssen. Der Grüne Deal ist die neue europäische Wachstumsstrategie, in deren Mittelpunkt Wohlstand, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit stehen. Eine gerechte Umstellung auf eine klimaneutrale Lebensweise, die Förderung guter Arbeitsplätze sowie von nachhaltigem Unternehmertum und Innovation, einschließlich der Kreislaufwirtschaft und der Sozialwirtschaft, werden für ein florierendes Europa von entscheidender Bedeutung sein.

2.5. Allerdings steht die EU auch vor großen Herausforderungen: Die Pandemie wird die Ungleichheiten sowohl zwischen den als auch innerhalb der Mitgliedstaaten weiter verschärfen. Daher ist es wichtig, beiden Seiten der Medaille gerecht zu werden: Die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und der Unternehmen jeder Größe, insbesondere der KMU, muss weiter gestärkt werden. Zugleich sollte Europa mehr Ehrgeiz bei der konkreten Verwirklichung seiner sozialen Dimension entwickeln und dabei darauf achten, dass niemand zurückgelassen wird.

2.6. Für den Schutz ihrer Werte und die Umsetzung ihrer Prioritäten muss sich die EU auch auf der weltwirtschaftlichen Bühne positiv positionieren. In einer Welt, die nicht nur auf wirtschaftlicher, sondern auch auf politischer Ebene durch starken Konkurrenzdruck und Spannungen geprägt ist, muss die EU als globaler Akteur ihre Interessen und Werte wirksamer verteidigen. Zur offenen strategischen Autonomie zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der EU in entscheidenden Wirtschaftsbereichen muss sich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit gesellen, um Lösungen für gemeinsame Herausforderungen wie den Klimawandel voranzubringen und das regelbasierte multilaterale System zu stärken.

2.7. Die Pandemie hat die Bedeutung einer starken und widerstandsfähigen industriellen Basis in Europa deutlich herausgestellt. Europa braucht eine ehrgeizige Industriepolitik, die die Digitalisierung und die Nachhaltigkeitswende voranbringt und zugleich die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas stärkt. Eine neue Industriepolitik, die verschiedene Politikbereiche (darunter Handel, Qualifikationen, Investitionen, Forschung und Energie) umfasst, muss die künftig wichtigsten Wirtschaftszweige und Faktoren für den Wandel kontinuierlich antizipieren und die richtigen Rahmenbedingungen, einschließlich der erforderlichen Qualifikationsprofile, schaffen, um der europäischen Industrie weiterhin eine weltweit führende Rolle bei Technologien und Innovationen sowie die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und eines nachhaltigen Wachstums für Europa zu ermöglichen. Indem Europa Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit gleichermaßen fördert, macht es sein sozioökonomisches Modell zukunftsfest.

⁽¹⁾ Artikel 2 EUV.

2.8. Die EU muss unbedingt die Chance nutzen und ihre Industrie und deren Lieferketten modernisieren und umgestalten, damit diese in einer Welt mit geringeren Emissionen wettbewerbsfähig bleiben. Die Bewältigung der mit der langfristigen Umstellung verbundenen Herausforderungen erfordert eine frühzeitige Antizipation des Wandels sowie ein aktives Veränderungsmanagement seitens der politischen Entscheidungsträger, der Sozialpartner, der Organisationen der Zivilgesellschaft und der wichtigsten Interessenträger in den betroffenen Ländern und Regionen. Sozialer Dialog, Information, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihrer Vertretungsorganisationen spielen eine Schlüsselrolle bei der vorausschauenden Bewältigung von Veränderungen. Hierauf kommt es für Europa entscheidend an, denn es kann nur dann erfolgreich sein, wenn beim Wiederaufbau und in der künftigen Politik sowohl die Unternehmen als auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Mittelpunkt stehen. Wettbewerbsfähigkeit und Inklusivität müssen Hand in Hand gehen, denn es sind schließlich die wirtschaftlich leistungsfähigsten Mitgliedstaaten, die auch die höchsten Sozialstandards haben, und nicht umgekehrt.

3. Die Rolle des EWSA

3.1. Um die Rolle des EWSA zu stärken, muss er seine Relevanz und seinen Mehrwert als beratende Einrichtung beweisen, und das anhand seiner einzigartigen Funktion als Brücke über die Kluft erstens zwischen politischen Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft, zweitens zwischen verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft und drittens zwischen Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene. Vor allem muss eine länderübergreifende Debatte angestoßen werden, die die europäischen Debatten auf der Ebene der Mitgliedstaaten miteinander verbindet.

3.2. Der Standpunkt des EWSA sollte aus einer echten Debatte hervorgehen, ausgehend von den Beiträgen zivilgesellschaftlicher Akteure, und einen von unten nach oben angelegten Ansatz verfolgen. Nur mit einem solchen Ansatz lässt sich sicherstellen, dass alle Standpunkte berücksichtigt werden und klare und effektive Ergebnisse zustande kommen.

3.3. Mit dem Ausschuss der Regionen (AdR) sollte eine Zusammenarbeit aufgebaut und gemeinsame Going-local-Aktivitäten organisiert werden, wobei den unterschiedlichen, einander ergänzenden Zuständigkeiten beider Institutionen umfassend gerecht zu werden ist.

3.4. Der EWSA ist aufgefordert, über seine Mitglieder auf der Plenarversammlung der Konferenz und über seine Beobachter im Exekutivausschuss als institutioneller Mittler zwischen der Konferenz und den nationalen Vertretungsorganisationen der Zivilgesellschaft zu agieren.

3.5. Der EWSA hat eine Ad-hoc-Gruppe eingerichtet, die sich auf einen Fahrplan mit folgenden Zielen verständigt hat:

- Verbesserung der Möglichkeiten zur Einbindung und Vernetzung der Akteure der Zivilgesellschaft, insbesondere durch Interaktion mit und Aktivierung der Basis der EWSA-Mitglieder vor Ort;
- Aufwertung und Stärkung der Rolle und des Einflusses des EWSA;
- Erbringung eines strukturierten Beitrags der Zivilgesellschaft zur Politikgestaltung der EU durch entsprechende Vorschläge an den Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission dazu, wie die Funktionsweise der EU und die Arbeit des EWSA im Gesetzgebungsverfahren verbessert werden können.

3.6. Berichterstattung über die Debatten und Dialoge in den Mitgliedstaaten und im Rahmen der Konferenz auf der EWSA-Plenartagung mit Teilnahme von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEP), AdR-Mitgliedern, Kommissionsmitgliedern und Ministern des Rates.

4. Schlussfolgerungen

Wir wünschen uns für die Zukunft, dass die Zivilgesellschaft das Sagen hat

4.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Union ein starkes und gemeinsames Narrativ braucht.

Deshalb gilt es, ein Bild von Europa zeichnen als: 1) Hüter gemeinsamer Grundwerte wie Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, 2) weltweiter Vorreiter für Nachhaltigkeit, offenen und fairen Handel und Multilateralismus, 3) Hort eines einzigartigen Wirtschafts- und Sozialmodells auf der Grundlage von fairem Wettbewerb und Solidarität in einem Raum ohne Binnengrenzen und 4) Schöpfer eines nachhaltigen Wohlstands. Bei all dem muss eine starke europäische Zivilgesellschaft der Ausgangspunkt sein.

4.2. Die Konferenz zur Zukunft Europas sollte dazu dienen, einen dauerhaften Wandel in der EU herbeizuführen und die Bürgerinnen und Bürger sowie die organisierte Zivilgesellschaft stärker und wirksamer am europäischen öffentlichen Raum zu beteiligen. Als erster Schritt in diesem Prozess muss die Zivilgesellschaft partnerschaftlich und eng zusammenarbeiten, sich vernetzen, bewährte Verfahren austauschen und einen Konsens anstreben.

4.3. Bei der Suche nach Lösungen für die Herausforderungen von heute spielen die Organisationen der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle. Der EWSA fordert die EU-Organe und die Regierungen auf, diese so wichtige Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Schaffung von Vertrauen und als öffentliche Meinungsbildner sowie als positive Akteure des Wandels anzuerkennen. Außerdem muss die EU unbedingt die zentrale Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Förderung und Verteidigung der europäischen Werte, der Demokratie, der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit vor dem Hintergrund zunehmenden Illiberalismus, Populismus und des schwindenden zivilgesellschaftlichen Raums unterstützen.

4.4. Der Schlüssel zur Erneuerung und zum wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau der EU besteht darin, sicherzustellen, dass alle Teile der Gesellschaft wirksam an der gemeinsamen Gestaltung, Teilhabe, Umsetzung und Bewertung der EU-Politik beteiligt werden, insbesondere an den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen sowie künftigen nationalen Reformprogrammen. Hierbei sollte auf vorhandene Konsultationsstrukturen wie das Europäische Semester zurückgegriffen und die Zivilgesellschaft ausdrücklich als wichtiger Partner bei der Umsetzung sowie als Begünstigte anerkannt werden.

4.5. Für die theoretische Konzeption und praktische Schaffung dieser resilienten, gleichberechtigten und nachhaltigen Gesellschaften werden Bottom-up-Initiativen gebraucht, die neue Definitionen von Wohlergehen und Entwicklung über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hinaus umfassen und den Ansichten und Rechten der Bürgerinnen und Bürger Rechnung tragen. Darüber hinaus ist es unerlässlich, die in der Pandemie eingeführten Einschränkungen der Rechte nach dem Ende der COVID-19-Krise wieder aufzuheben.

4.6. Schließlich hält der EWSA auch die kontinuierliche Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen politischer und anderer Art für sehr wichtig. Der EWSA wird sich mit einem fundierten Beitrag hieran beteiligen, für den er sich auf die Erfahrung und das Wissen stützt, das er im Dialog mit den Bürgern aus der gesamten Gesellschaft in allen EU-Mitgliedstaaten gesammelt hat.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Partnerschaft mit der europäischen Zivilgesellschaft für eine nachhaltige Zukunft —Beitrag des EWSA zum Sozialgipfel in Porto“

(2021/C 286/02)

Berichterstatter: **Stefano MALLIA** (Gruppe I)

Oliver RÖPKE (Gruppe II)

Séamus BOLAND (Gruppe III)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner Plenartagung am 27./28. April 2021 (Sitzung vom 28. April) folgende Entschließung mit 225 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 6 Enthaltungen.

Der Sozialgipfel am 7. Mai 2021 in Porto bietet der EU eine einzigartige Gelegenheit, die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt des Projekts Europa zu stellen. Er ist eine Chance zu zeigen, dass die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den Unionsbürgerinnen und -bürgern für deren Wohlergehen handeln und dabei niemanden zurücklassen. Er markiert den Höhepunkt der europäischen Bestrebungen zur Schaffung nachhaltiger, innovativer, wettbewerbsfähiger und von Zusammenhalt geprägter Gesellschaften, die die Existenz der EU bis 2030 und darüber hinaus sichern und es ihr ermöglichen werden, die Herausforderungen des ökologischen und des digitalen Wandels zu bewältigen und zu ihrem Vorteil zu nutzen. Der Gipfel sollte ferner unsere Wirtschaft und Gesellschaft dabei unterstützen, nachhaltig zu werden, wobei die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische Dimension gleichermaßen berücksichtigt werden müssen.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie bedarf es noch dringlicher eines Ansatzes, der sowohl den sozialen als auch den wirtschaftlichen Aspekten unserer Gesellschaften und Volkswirtschaften Rechnung trägt. In der COVID-19-Pandemie rückte der Mensch in der öffentlichen Wahrnehmung in den Mittelpunkt, und auch jetzt, da Europa langsam zum sozioökonomischen Wiederaufbau übergeht und die europäische Säule sozialer Rechte umsetzt, müssen die Menschen und die Gemeinschaften stets im Mittelpunkt stehen. In dieser Hinsicht kommt der Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte genau zum richtigen Zeitpunkt.

In der auf dem Gipfel in Porto anzunehmenden Erklärung sollten alle institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure ausgehend vom zivilen und vom sozialen Dialog in die Umsetzung des Aktionsplans einbezogen werden. Der Gipfel stellt einen Meilenstein für Europa dar, bei dem die wesentlichen nächsten Schritte hin zu einer tragfähigen und nachhaltigen Union unternommen werden müssen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Mitgliedstaaten und die EU-Organe nachdrücklich auf, in folgenden Bereichen tätig zu werden:

1. Der Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte muss zu einem wirksamen Instrument werden, das es allen Akteuren ermöglicht, partnerschaftlich zusammenzuarbeiten und gerechtere, nachhaltigere, inklusivere und widerstandsfähigere Gesellschaften in Europa aufzubauen. Sämtliche im EWSA vertretenen Bereiche der Zivilgesellschaft tragen wesentlich dazu bei, diesen Prozess erfolgreich zu gestalten. Alle Bürgerinnen und Bürger, darunter auch Menschen mit Behinderungen, Angehörige von ethnischen Gruppen und Minderheiten, Personen mit besonderem Schutzbedarf und von Ausgrenzung betroffene Menschen, müssen durch das aktive Engagement der europäischen Zivilgesellschaft in die Lage versetzt werden, an der Gestaltung und künftigen Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte teilzuhaben, sich mit deren Werten zu identifizieren und darin eine Perspektive für sich zu erkennen. Besondere Anerkennung und Unterstützung sollte die Sozialwirtschaft erhalten, die eine entscheidende Rolle dabei spielt, Lösungen für den ungedeckten Bedarf im Sozialbereich bereitzustellen, Armut zu lindern und Ungleichheiten abzubauen.
2. Gerechtere, nachhaltigere, inklusivere und widerstandsfähigere Gesellschaften lassen sich in Europa nur durch das dringend notwendige Engagement der Zivilgesellschaft und einen wirksamen Dialog mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft aufbauen. Besonders wichtig ist es, die Wirkung der Zivilgesellschaft zu erfassen und darüber Bericht zu erstatten. Auch der Sensibilisierung für ihren positiven Beitrag und der Schaffung eines günstigen rechtlichen Umfelds und eines entsprechenden politischen Instrumentariums kommt eine ganz entscheidende Bedeutung zu.
3. Um widerstandsfähige, inklusive, gleichberechtigte und nachhaltige Gesellschaften zu konzipieren und zu schaffen, sind Bottom-up-Initiativen erforderlich, bei denen unter Berücksichtigung der Standpunkte und der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ein gänzlich neues, nicht mehr nur auf das BIP reduzierte Verständnis der Begriffe „Wohlergehen“ und „Entwicklung“ geprägt und in soziale Innovation investiert wird. Darüber hinaus ist es unerlässlich, dass die in der COVID-19-Pandemie eingeführten Beschränkungen der Rechte nach ihrer Überwindung wieder aufgehoben werden.
4. Während der Pandemie hat Europa bewiesen, dass es, gestützt auf eine Kultur des zivilen und des sozialen Dialogs, geeint und solidarisch handeln kann. Nun gilt es, weiterhin auf diesem Kurs bleiben. Die europäische Säule sozialer Rechte fördert eine soziale Marktwirtschaft, indem sie das europäische Sozialmodell stärkt und für die Veränderungen rüstet, die die Zukunft mit sich bringt. Um die soziale Resilienz und die Nachhaltigkeit zu stärken, muss mit dem Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte das Wohlergehen möglichst vieler Menschen gewährleistet und ein integrativer, diskriminierungsfreier Arbeitsmarkt mit dauerhaften und gut bezahlten Beschäftigungsverhältnissen geschaffen werden.

5. Nach Ende der Pandemie müssen die Institutionen und Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs Lösungen schaffen, um die soziale Resilienz unserer Volkswirtschaften mit einer neuen und offenen Denkweise für den Wandel zu stärken. Gleichzeitig müssen Mindestschutzstandards und Chancengleichheit gefördert und dabei ein besonderer Schwerpunkt auf die Angemessenheit der Löhne, die geschlechtsspezifische Diskriminierung, die Unterstützung junger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und den Schutz von prekär Beschäftigten und Migranten gelegt werden.
6. Eine der wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in Europa besteht darin, das Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Teilhabe an Beschäftigung (auch von älteren und jüngeren Menschen, Frauen, Langzeitarbeitslosen und Nichterwerbstätigen) zu fördern, die Arbeitslosigkeit, insbesondere unter jungen Menschen, zu senken, die Stellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu stärken. Um dies zu erreichen, gilt es u. a., die Wettbewerbsgrundlage für Investitionen zu gewährleisten.
7. Wettbewerbsfähigkeit und höhere Produktivität auf der Grundlage von Qualifikationen und Wissen sind ein solides Rezept für die Erhaltung des Wohlergehens der europäischen Gesellschaften. Wirtschaftswachstum und ein gut funktionierender Binnenmarkt sind wichtige Elemente für die Stärkung der sozialen Dimension der EU. Wir müssen die Stärken unseres europäischen Systems der sozialen Marktwirtschaft fördern und die Schwächen beseitigen. So wappnen wir es für die künftigen Herausforderungen.
8. Alle wichtigen Teile unserer Wirtschaft und Gesellschaft müssen in der Lage sein, das Potenzial der Digitalisierung und des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft zu nutzen. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft und Fähigkeit zu strukturellen Veränderungen — sei es in Bezug auf Arbeitsmärkte, soziale Sicherheit, allgemeine und berufliche Bildung oder Besteuerung. Dies setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten die volle Verantwortung für die Reformen übernehmen, die durch EU-Rahmen und -Maßnahmen wie das Europäische Semester koordiniert und erleichtert werden. Dies ist wiederum entscheidend, um Unternehmen dazu zu bewegen, in Europa zu investieren.
9. Die zunehmende Bevölkerungsalterung führt gepaart mit dem Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung dazu, dass immer mehr ältere Menschen finanziell abhängig sein werden, wenn es uns nicht gelingt, die Erwerbsbevölkerung durch integrativere Arbeitsmärkte auszuweiten und dabei auch Gruppen zu aktivieren, die derzeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen oder unterrepräsentiert sind. Erforderlich sind Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen in den Systemen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens in den Mitgliedstaaten. Der demographische Wandel bedeutet auch, dass wir anpassungsfähige und flexible nationale Bildungssysteme, Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme benötigen. Diese Herausforderungen sind nicht unbedingt als Probleme zu werten, sondern vielmehr als Chancen, positive Ergebnisse zu erzielen.
10. Der Aktionsplan sollte konkret und greifbar sein und messbare Maßnahmen umfassen. Darüber hinaus sind flankierende Überwachungsmaßnahmen erforderlich, die von den einschlägigen Interessenträgern gemeinsam vereinbart werden und soziale, ökologische und wirtschaftliche Kriterien beinhalten. Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Kernziele und fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Festlegung ihrer eigenen Ziele ehrgeizig zu sein, damit sie alle tatsächlich zur Verwirklichung der europäischen Ziele beitragen.
11. Beim Übergang Europas von der Krisenbewältigung zur Erholung spielen sozialer Dialog, Information, Konsultation und Beteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern über geeignete Kanäle eine wichtige Rolle, um den wirtschaftlichen Wandel zu gestalten und die Innovation am Arbeitsplatz insbesondere im Hinblick auf die grüne und digitale Wende und den Wandel der Arbeitswelt zu fördern.
12. Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die europäischen Gesundheitssysteme werden in der europäischen Säule sozialer Rechte nicht ausreichend berücksichtigt. Die Pandemie hat deutlich gezeigt, dass der Gesundheitsbereich direkte Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Stabilität haben kann — auch in der EU. Bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte müssen die Mitgliedstaaten die öffentlichen Gesundheitsdienste und -infrastrukturen mit umfassenderen und nachhaltigen Investitionen verbessern und die Koordinierung im Bereich der öffentlichen Gesundheit innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten stärken.
13. Alle Interessenträger erwarten mit Blick auf den Gipfel ein starkes Engagement für die Aufrechterhaltung und den Ausbau des europäischen Sozialmodells auf der Grundlage einer ausgewogenen Mischung aus Rechten und Pflichten. Wir appellieren an die Mitgliedstaaten und die EU-Organe, Ehrgeiz und Entschlossenheit zu zeigen.

Brüssel, den 28. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

560. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES (JDE)
– VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 27.4.2021-28.4.2021

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Freie Berufe 4.0“

(Initiativstimmungnahme)

(2021/C 286/03)

Berichtersteller: **Rudolf KOLBE**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	233/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Freien Berufe verwenden bereits heute in großem Umfang erfolgreich digitale und auf künstlicher Intelligenz (KI) basierende Anwendungen zum Nutzen ihrer Auftraggeber und sind — zum Beispiel im Ingenieurbereich — federführend an deren technologischer Entwicklung beteiligt. Sie müssen auch in Zukunft verstärkt in die Entwicklung und Validierung eingebunden werden, um die praktische Anwendbarkeit und Effektivität der Anwendungen zu sichern.

1.2. Digitale Anwendungen sollten nicht als Konkurrenz oder als Ersatz freiberuflicher Leistungsangebote gesehen werden. Sie sind vielmehr Hilfsmittel, die die Erbringung freiberuflicher Leistungen bereits heute verbessern und erweitern.

1.3. Die Freien Berufe müssen im Interesse ihrer Mandanten, Patienten und Auftraggeber die Gefahren, die aus der Nutzung digitaler Techniken resultieren, erkennen und bewerten können. Dies ergibt sich aus dem besonderen Vertrauensaspekt, der das Verhältnis kennzeichnet und der auch im Falle digitaler Vertriebswege Kernelement bleiben wird.

1.4. Patienten, Mandanten und Auftraggeber müssen im Zusammenhang mit digitalen Anwendungen darauf vertrauen können, dass freiberufliche Leistungen in eigener Verantwortung auf fachlicher Basis und unabhängig von externen Interessen erbracht werden. Dazu sind adäquate, den digitalen Entwicklungen angepasste Berufsregelungen eine wichtige Voraussetzung.

1.5. Die Freien Berufe müssen den Datenschutz konsequent sichern und gegenüber Dritten verteidigen. Zur Vermeidung von Datenmissbrauch bedarf es sicherer digitaler Infrastrukturen in der EU.

1.6. Die Freien Berufe müssen die Aus- und Fortbildungsinhalte aktualisieren, um ihre IT- und Digitalisierungskompetenzen sowie die ihrer Angestellten auf dem höchstmöglichen Qualitätsstandard zu sichern. Die EU ist aufgerufen, diese Prozesse durch entsprechende Förderprogramme zu begleiten.

1.7. Die Freien Berufe müssen ihre Selbstverwaltung den digitalen Entwicklungen anpassen und den Prozess aktiv mitgestalten. Dies kann eine Erweiterung der Standesregeln erforderlich machen.

1.8. Die durch die Digitalisierung ermöglichte Entstehung neuer Freier Berufe sollte, unter Zugrundelegung der im Manifest von Rom genannten Kriterien und Grundsätze, gefördert werden.

2. COVID-19 und Freie Berufe

2.1. Die Pandemie hat auch bei den Freien Berufen einen massiven Digitalisierungsprozess ausgelöst. Durch den erhöhten Bedarf an freiberuflichen Leistungen und die pandemiebedingten Einschränkungen mussten digitale Angebote stark erweitert werden. Die Krise hat deutlich gemacht, wie abhängig unsere Gesellschaft von exzellentem beruflichem Know-how der systemrelevanten Freien Berufe ist. Als wichtige Partner der Regierungen bei der Krisenbewältigung und der Absicherung von grundlegenden Bedürfnissen der Bevölkerung müssen Freie Berufe zukünftig noch besser in die Sozialpartnersysteme eingebunden und ihre Leistungen durch adäquate, den digitalen Entwicklungen angepasste Berufsregelungen gesichert werden. Kritisch ist zu sehen, dass viele Selbständige und Angehörige der Freien Berufe während der Pandemie keinen oder nur unzureichenden Zugang zu staatlichen Hilfen hatten.

2.2. Die starke Digitalisierung der freiberuflichen Dienstleistungen kann nachhaltige Auswirkungen auf eine verbesserte Versorgung auch in abgelegenen Regionen haben. Dabei muss sichergestellt werden, dass das derzeit immer noch viel zu hohe Stadt-Land-Gefälle in Bezug auf schnelles Breitband-Internet so rasch wie möglich abgebaut und digitalisierte Leistungen Menschen aus allen Regionen gleichermaßen zugänglich werden. Die Freien Berufe haben in der Krise in Digitalisierung und Datenschutz investiert, um ihrer Aufgabe als gemeinwohlorientierte Dienstleister in gesellschaftlichen Schlüsselpositionen gerecht zu werden. Daher ist es wichtig, bei allen Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft auch die Freien Berufe als systemrelevante Gruppe explizit zu berücksichtigen.

3. Manifest von Rom — Definition von Freiberuflichkeit

3.1. Die Freien Berufe spielen eine entscheidende Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der EU. Sie sind Teil des breiten Spektrums reglementierter Berufe, die über bestimmte Qualifikationen verfügen müssen und die 22 % aller Arbeitnehmer in Europa umfassen. Im Jahr 2013 stammte bereits mehr als ein Zehntel der Bruttowertschöpfung in der EU aus dem Sektor der freien Berufe. Die COVID-19-Krise hat die existenzielle Abhängigkeit unserer Gesellschaft von hochqualifizierten Dienstleistungen, die die freien Berufe erbringen, deutlich gemacht. Als krisenfeste Arbeitgeber und Unternehmen bieten die Freien Berufe ein erhebliches Beschäftigungspotenzial. Darüber hinaus erfüllen sie wichtige Aufgaben von allgemeinem Interesse. Die Dienstleistungen, die sie erbringen, stehen in engem Zusammenhang mit den Grundbedürfnissen des Einzelnen wie Leben, Arbeit, Gesundheit, Sicherheit oder Eigentum. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass der demokratische Zugang zu den Dienstleistungen der Freien Berufe gewährleistet wird, etwa im medizinischen Bereich, im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit oder im Rechtsbereich durch Prozesskostenhilfe. Empfehlungen zu Obergrenzen oder Honorar- oder Kostenobergrenzen haben eine Schutzfunktion für diejenigen, die Dienstleistungen der Freien Berufe in Anspruch nehmen und aufgrund der Informationsasymmetrie auf solche Vorgaben angewiesen sind.

3.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich wiederholt mit den Freien Berufen auseinandergesetzt und 2014 eine umfassende Studie mit dem Titel „Die Lage der freien Berufe in ihrer Funktion und Bedeutung für die europäische Zivilgesellschaft“⁽¹⁾ in Auftrag gegeben. Im Zuge dieser Arbeiten hat sich herausgestellt, dass es bislang kein allgemein verbindliches Verständnis oder eine allgemein gültige Definition von Freiberuflichkeit auf EU-Ebene gibt.

3.3. Um den Begriff der Freiberuflichkeit zu definieren, hat der EWSA daher im Dezember 2017 das Manifest von Rom verabschiedet. Dabei konnte auf Vorarbeiten einzelner europäischer Dachverbände Freier Berufe zurückgegriffen werden, die gemeinsam den Versuch unternommen hatten, eine europäische Definition in Form einer Charta der Freien Berufe zu formulieren.

⁽¹⁾ Studie „Die Lage der freien Berufe in ihrer Funktion und Bedeutung für die europäische Zivilgesellschaft“, EESC-2014-46-EN, ISBN 978-92-830-2460-6.

3.4. Dem Manifest von Rom folgend erbringen Freie Berufe geistig-ideelle (intellektuelle) Dienstleistungen auf Grundlage einer besonderen beruflichen Qualifikation oder Befähigung. Diese Leistungen sind durch ein persönliches Element gekennzeichnet und erfolgen auf Grundlage eines Vertrauensverhältnisses. Angehörige Freier Berufe üben ihre Tätigkeit in eigenverantwortlicher und fachlich unabhängiger Weise aus. Sie sind von einem Berufsethos geprägt und sowohl den jeweiligen Interessen ihrer Auftraggeber als auch dem Gemeinwohl verpflichtet, und sie unterliegen einem System der beruflichen Organisation und Kontrolle.

3.5. Diese Definition ist nicht abschließend, sondern offen für neue technische Entwicklungen und neue Berufe. Das Manifest von Rom bringt zum Ausdruck, dass diese Merkmale Indizien für Freiberuflichkeit sind, jedoch nicht immer kumulativ vorliegen müssen.

4. Herausforderungen der Digitalisierung

4.1. Die weltweite Digitalisierung hat einen gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozess ausgelöst, dessen Folgen nicht absehbar sind. Die COVID-19-Pandemie wird zu einer Beschleunigung dieser Entwicklung beitragen.

4.2. Die folgenden Beispiele zeigen, dass digitale Anwendungen und Vertriebswege und der Einsatz künstlicher Intelligenz bereits unverzichtbarer Bestandteil vieler freiberuflicher Dienstleistungen sind und diese zukünftig weiter optimieren können. Noch offen sind die Auswirkungen des Fehlens des persönlichen Kontakts auf das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Angehörigen der Freien Berufe und deren Kunden, Mandanten oder Patienten und die Antwort auf die Frage, in welchem Maße der sogenannte menschliche Faktor durch künstliche Intelligenz ersetzt werden kann.

4.2.1. Im Bereich der Rechtsberatung verbreiten sich verstärkt *Block-Chain-Technologien* und *Legal Techs*. Elektronische Anwaltspostfächer und eGovernment-Anwendungen werden den Umgang mit Gerichten und Behörden nachhaltig verändern. Bereits heute sind Freie Berufe wichtige Partner bei der Umsetzung von eGovernment-Projekten und leisten in diesem Bereich einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung.

4.2.2. Im Planungsbereich gewinnt die Bauwerksdatenmodellierung, das *Building Information Modeling* (BIM), eine Methode zur vernetzten Planung, Ausführung und Bewirtschaftung von Gebäuden, zunehmend an Bedeutung, und viele Sicherheitsbewertungen im Infrastrukturbereich werden mit Hilfe von künstlicher Intelligenz vorgenommen.

4.2.3. Im Gesundheitsbereich kommt es durch KI-Anwendungen zu erheblichen Veränderungen bei der medizinischen Diagnostik. Hinzu kommen die Fortentwicklung telemedizinischer Beratungen, elektronischer Verordnungen und die zunehmende Nutzung elektronischer Patientenakten.

4.3. Die Digitalisierung verändert Kommunikations- und Informationswege. Sie öffnet den Verbrauchern einerseits die Möglichkeit, sich vor und während der Inanspruchnahme freiberuflicher Dienstleistungen zu informieren und so die bislang bestehende Informationsasymmetrie abzubauen. Andererseits besteht die Gefahr, dass ein Überangebot ungefilterter und unkommentierter Informationen oder gezielte *Fake News* Verbraucher verunsichern und zu schweren Fehleinschätzungen führen und sich Informationsasymmetrien sogar noch verstärken.

4.4. Die Digitalisierung von freiberuflichen Dienstleistungen und auf KI basierte Spracherkennungs- und Übersetzungssysteme werden zur Abnahme von Orts- und Sprachgebundenheit führen. Dies gilt vor allem für beratende und planerische Leistungen, aber auch Leistungen aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich. Dies darf nicht dazu führen, das in der Dienstleistungsrichtlinie festgeschriebene Ziellandprinzip auszuhöhlen.

4.5. Die Qualität von Daten bei KI-Anwendungen ist im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen von besonderer Bedeutung. Um solche Anwendungen in sensiblen Bereichen in der Praxis erfolgreich einzusetzen, ist die Einbindung der Freien Berufe bei der technischen Entwicklung und speziell bei der Qualitätssicherung von Daten unerlässlich.

4.6. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist auch die Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung von Daten als Basis einer sicheren Datennutzung im Sinne der Auftraggeber. Gleichzeitig wächst durch die technische Entwicklung die Gefahr der Cyberkriminalität, die auch die Leistungsangebote der Freien Berufe bedroht.

4.7. Die Digitalisierung wird den Markteintritt neuer kommerzieller Anbieter erleichtern, die gezielt Geschäftsmodelle der Freien Berufe anbieten. Die Europäische Union und die EU-Mitgliedstaaten sind aufgerufen, diesen Prozess, wo notwendig, regulierend zu begleiten, etwa um das Verhältnis von Plattformbetreibern und Freien Berufen sowie den Zugang zu solchen Plattformen zu regeln. Dabei sollten nationale Aufsichtsbehörden oder Berufskammern eingebunden werden. Im Bereich der pharmazeutischen Versorgung sind in den vergangenen Jahren große grenzüberschreitend agierende Online-Apotheken entstanden. Als neue Anbieter dürften dabei die Firmen im Vorteil sein, die bereits über digitale Expertise verfügen.

5. Kernelemente der Freiberuflichkeit im digitalen Wandel

5.1. Zwischen dem Angehörigen eines Freien Berufes und seinem Mandanten, Patienten oder Auftraggeber besteht ein besonderes Vertrauensverhältnis, das ein wesentliches Merkmal freiberuflicher Dienstleistungen ist. Dieses Vertrauensverhältnis wird durch die Digitalisierung auf eine Probe gestellt. Dies geschieht etwa dadurch, dass der persönliche Kontakt nicht mehr unmittelbar stattfindet, sondern vermehrt über technische Hilfsmittel, wie etwa Videoschaltungen oder elektronische Nachrichtendienste, erfolgt. Die persönliche, auf Vertrauen beruhende Beratung und Betreuung wird dennoch auch in digitaler Form weiterhin Kernelement freiberuflicher Dienstleistungserbringung bleiben.

5.2. Langfristig ist jedoch die Frage zu stellen, ob KI-Anwendungen denselben Ansprüchen entsprechen können wie menschliche Beratungsleistungen. Theoretisch denkbar ist, dass sich das Vertrauensverhältnis von Mensch zu Mensch zu einem Vertrauensverhältnis von Mensch zu Maschine wandeln könnte. Derzeit sind KI-Anwendungen davon noch weit entfernt. Die letzte Entscheidung muss beim Menschen liegen („human in command“-Grundsatz). Die der KI zugrunde liegende Programmierung muss menschenorientiert, transparent und primär am Interesse der Dienstleistungsempfänger und haftungsrechtlich nach gleichen Maßstäben ausgerichtet sein. Wesentlich für den Erfolg und das Vertrauen in KI-Leistungen ist zudem die transparente Nachvollziehbarkeit der zugrunde liegenden Algorithmen. Diese dürfen nicht Verzerrungen oder der Vielfältigkeit von Vorurteilen Vorschub leisten.

5.3. Eine wichtige Basis dieses Vertrauensverhältnisses sind fachliche Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Es ist ein unverzichtbares Merkmal von freiberuflichen Leistungen, dass Patienten, Mandanten, und Auftraggeber darauf vertrauen können, dass diese in eigener Verantwortung auf fachlicher Basis und unabhängig von externen Interessen erbracht werden. Gerade im digitalen Bereich, in dem die Überschaubarkeit von Interessenseinflüssen geringer wird, wird das Vertrauen auf unabhängige fachliche Expertise immer mehr an Bedeutung gewinnen.

5.4. Die Gewährleistung von Datensicherheit und Datenschutz sind Kernelemente der Erbringung freiberuflicher Dienstleistungen im digitalen Zeitalter. Hier kommt den Freien Berufen eine Schlüsselrolle zu, indem sie gegenüber ihren Mandanten oder Patienten als Garant für eine sichere Nutzung digitaler Anwendungen auftreten und diese über Gefahren informieren. Das stärkt die Vertrauensbeziehung zum Dienstleistungsempfänger und geht Hand in Hand mit der Einhaltung des Berufsgeheimnisses.

5.5. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Freien Berufe nicht alle Fälle von Datenmissbrauch erkennen können, was für etwaige Haftungsfragen ausschlaggebend ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein Datenmissbrauch durch den Zugriff Externer auf die zur Verfügung stehenden digitalen Infrastrukturen außerhalb der EU erfolgt. Die Europäische Union sollte daher den Auf- und Ausbau sicherer digitaler Infrastrukturen vorantreiben, um so gegenüber Wettbewerbern aus anderen Weltregionen auf Augenhöhe zu bleiben.

6. Digitalisierung und Ausbildung

6.1. Die Digitalisierung wird die Anforderungen an die Aus-, Weiter- und Fortbildung Freier Berufe verändern. Es bedarf der Bereitschaft zu lebenslangem Lernen, das nicht nur den eigentlichen Fachbereich umfasst, sondern darüber hinaus den Erwerb sich rasch wandelnder digitaler Kompetenzen in anderen Feldern beinhaltet.

6.2. Um die notwendigen Grundlagen für digitale Kompetenzen sicherzustellen, müssen den Angehörigen der Freien Berufe bereits während ihrer Ausbildung und im weiteren Berufsleben entsprechende digitale Fähigkeiten vermittelt werden. Die Europäische Union ist aufgerufen, diese Prozesse durch entsprechende Förderprogramme zu begleiten.

6.3. Der Erwerb und die Fortentwicklung digitaler Kompetenzen erstrecken sich auch auf die Mitarbeiter der Freien Berufe, für deren Ausbildung der Freiberufler Verantwortung trägt.

7. Digitalisierung und Berufsrecht

7.1. Die hohen Anforderungen an Qualität und Sicherheit freiberuflicher Leistungen sind in vielen Ländern gesetzlich geregelt. Sie sind unabhängig davon zu gewährleisten, ob diese Leistungen digital erbracht werden oder nicht. Das nationale Berufsrecht steht in der EU seit vielen Jahren in einem starken Spannungsfeld. Während sich die Europäische Kommission von der Reduktion nationaler Berufsregelungen mehr Wirtschaftswachstum und Wettbewerb erhofft, bleiben die Folgekosten durch Fehlleistungen aufgrund fehlender Qualitätssicherung in deregulierten Märkten bei freiberuflichen Dienstleistungen unbeachtet. Daher erachten viele Mitgliedstaaten ihre Regelungen als notwendig und angemessen, um die Qualität vor allem im Bereich der systemrelevanten freiberuflichen Dienstleistungen sicherzustellen.

7.2. Weil neue digitale Formen der freiberuflichen Dienstleistungserbringung in bestehenden rechtlichen Regelungen zunehmend nicht mehr erfassbar sein werden, wird es zu Anpassungen des bestehenden Berufsrechts kommen. Um notwendige Flexibilisierungen herbeizuführen, sollten die infolge der Digitalisierung entbehrlichen Regelungen überarbeitet werden. Andererseits wird es notwendiger werden, gewisse Grundsätze in Bezug auf den Zugang und die Ausübung von freien Berufen gesetzlich sicherzustellen, um negative Folgen der Digitalisierung auf Konsumenten und die Freien Berufe zu vermeiden.

7.3. Grundsätzlich wird es darum gehen, ein optimales Verhältnis von verbindlichen Regelungen und sogenanntem *soft law* zu finden. Vorrang hat dabei die berufliche Selbstregulierung. Erst wenn diese nicht funktioniert, ist der Gesetzgeber aufgerufen, regulierend tätig zu werden. Für die Freien Berufe, die nicht reglementiert sind, sollte der Erlass ethischer Regeln gefördert werden.

8. Digitalisierung und freiberufliche Selbstverwaltung

8.1. Ein Wesensmerkmal der Freiberuflichkeit ist eine wie auch immer geartete Form der beruflichen Organisation, die im EU-Vergleich allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

8.2. Selbstverwaltung ist vor allem regional und z. T. lokal organisiert. Die Digitalisierung löst die klassische Orts- und Sprachabhängigkeit der Leistungserbringung auf. Damit stellt sich die Frage, wie die Berufsaufsicht künftig effektiv gewährleistet werden kann. Diese Frage sollte von den Organen der Selbstverwaltung frühzeitig aufgegriffen werden.

8.3. Die Digitalisierung eröffnet neue Aufgaben für die Berufskammern und Berufsverbände der Freien Berufe. Sie können ihren Mitgliedern Hilfestellungen bei der Entwicklung neuer digitaler Geschäftsfelder oder beim Umgang mit neuen Medien bieten.

8.4. Die Digitalisierung wird eine Anpassung der in der freiberuflichen Selbstverwaltung entwickelten Standesregeln erfordern. Eine Berufsethik, die die Einhaltung der wichtigsten Grundelemente der Freien Berufe sicherstellt, ist eine wichtige Voraussetzung, um negative Auswirkungen von Digitalisierungsprozessen auf Konsumenten zu vermeiden. Standesregeln können dabei rechtliche Grundlagen ergänzen.

9. Entstehung neuer freiberuflicher Berufsbilder

9.1. Die Digitalisierung kann bestehende freiberufliche Berufsbilder erweitern und interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen Berufen verstärken sowie ausgehend von den im Manifest von Rom genannten Kriterien die Entstehung neuer Freier Berufe im Sinne eines offenen und sich weiterentwickelnden Systems begünstigen.

9.2. Zudem wird die Digitalisierung die anhaltende Kommerzialisierung freiberuflicher Leistungen verstärken und traditionelle freiberufliche Berufsbilder verändern.

9.3. Selbstverwaltung, Standesregeln und gesetzliche Mindestanforderungen werden daher zukünftig eine wichtige Rolle spielen, um mit innovativen und flexiblen Ansätzen den Gemeinwohlaspekt gegenüber der reinen Gewinnorientierung und damit die Qualität der freiberuflichen Dienstleistungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher abzusichern.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Sozialwirtschaft bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2021/C 286/04)

Berichtersteller: **Giuseppe GUERINI**

Mitberichterstellerin: **Cinzia DEL RIO**

Befassung	Portugiesischer Ratsvorsitz, 26.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	239/2/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) dankt dem portugiesischen Ratsvorsitz für das Ersuchen um diese Stellungnahme. Er ist der Auffassung, dass die Organisationen und Unternehmen der Sozialwirtschaft als strategische Partner für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte und für den Aufbau einer Europäischen Union, die bekräftigt, dass die Wirtschaft hauptsächlich im Dienste des Menschen steht, betrachtet werden müssen. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in den nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zur Überwindung der Pandemiekrise eine umfassende Einbeziehung sozialwirtschaftlicher Unternehmen vorsehen sollten.

1.2. Nach Ansicht des EWSA müssen die von den EU-Institutionen angewandten operativen Kriterien zur Förderung einer angemessenen Anerkennung der sozialwirtschaftlichen Organisationen und Unternehmen in ihren verschiedenen Rechtsformen konsolidiert werden. Diesen Kriterien zufolge haben soziale Ziele von allgemeinem Interesse Vorrang, es gilt eine demokratische Governance unter Beteiligung verschiedener Interessengruppen, und auch bei einer „eingeschränkten Gewinnerorientierung“ dient diese der Umsetzung satzungsmäßiger Ziele.

1.3. Nach Auffassung des EWSA braucht die Europäische Union ein dauerhaftes System zur statistischen Erhebung, um über qualifizierte, vergleichbare und aktuelle Daten zur Größe und Wirkung des Sektors zu verfügen und die sozialen Auswirkungen der sozialwirtschaftlichen Organisationen und Unternehmen messen zu können.

1.4. Betrifft die Rolle der Sozialwirtschaft bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen benachteiligte Arbeitnehmer und benachteiligte Gebiete, sind nach Ansicht des EWSA angemessene Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, die der dem Gemeinwohl dienenden Funktion dieser Organisationen Rechnung tragen. Diese erfüllen trotz privatrechtlicher Natur im Wesentlichen öffentliche Aufgaben.

1.5. Diese Fördermaßnahmen müssen auf vier Ebenen umgesetzt werden:

- steuerpolitische Maßnahmen und Steuersysteme, die Aufgaben von allgemeinem Interesse Rechnung tragen;
- Maßnahmen zur Förderung öffentlicher und privater Investitionen, die die Entwicklung einer sozialwirksamen Finanzierung begünstigen — auch über öffentliche Aufträge und Konzessionen;
- Maßnahmen zur Förderung stabiler Beschäftigung und der zentralen wirtschaftlichen Rolle der Arbeitnehmer in sozialwirtschaftlichen Unternehmen;

— Maßnahmen zur Förderung der Qualifikation des Personals und der technologischen Innovation in sozialwirtschaftlichen Organisationen.

1.6. Bezüglich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen erachtet der EWSA die Methode des sogenannten „Worker Buyout“ (Unternehmensübernahmen durch die Belegschaft) für eine gute Praxis. Diese ist nicht nur bei der Erholung von Unternehmen in der Krise, sondern auch bei der Übertragung von KMU, deren Gründer keine Nachfolger haben, nützlich. Daher könnte es interessant sein, einen spezifischen europäischen Investmentfonds einzurichten.

1.7. Der EWSA fordert, das wachsende Interesse der Finanzakteure an sozialwirksamen Investitionen auch mittels Anreizmaßnahmen zu unterstützen und zu fördern. Für diese müssen sozialwirtschaftliche Unternehmen zu den wichtigsten Triebkräften bei der Neubelebung von Investitionen zur Verwirklichung sozialer, ökologischer und solidarischer Ziele werden.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass sozialwirtschaftliche Unternehmen eine ideale Organisationsform für die neuen Arten des Unternehmertums sein könnten, die durch digitale Plattformen und insbesondere für Aktivitäten der Sharing Economy entstehen, da sie sich für die aktive Einbeziehung der Arbeitnehmer und der Nutzer digitaler Plattformen eignen.

1.9. Der EWSA betont, dass menschenwürdige Arbeitsbedingungen und die demokratische Governance Schlüsselemente für sozialwirtschaftliche Unternehmen sind. Sind diese wie bei den Arbeits- und Sozialgenossenschaften nicht gesetzlich vorgesehen, sind besondere Formen der Anhörung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer vorzusehen.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Organisationen der Sozialwirtschaft, insbesondere Freiwilligenorganisationen, eine grundlegende Rolle für den Zusammenhalt spielen, da sie das Sozialkapital mehren und eine verantwortungsbewusste Zivilgesellschaft stärken.

1.11. Die Freiwilligenarbeit junger Menschen ist eine grundlegende Ressource für die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und des Humankapitals der jüngeren Generationen. Gleichzeitig entsteht ein positiver Effekt der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies scheint auch sehr nützlich zu sein, um das Phänomen der weder in Beschäftigung noch in Ausbildung befindlichen Jugendlichen (NEET) zu reduzieren. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um den Übergang von Freiwilligentätigkeiten zu stabilen Formen der bezahlten Beschäftigung zu fördern.

1.12. Schließlich fordert und hofft der EWSA, dass der Aktionsplan für die Sozialwirtschaft die Gelegenheit bietet, konkrete operative Instrumente und Legislativvorschläge auf den Weg zu bringen.

2. Allgemeine Anmerkungen

2.1. Der EWSA ist erfreut, mit dieser Sondierungsstellungnahme, um die ihn der portugiesische EU-Ratsvorsitz ersucht hat, einen Beitrag zu den Schwerpunkten des Programms zu leisten. Dies betrifft insbesondere die Förderung des europäischen Sozialmodells. In diesem Zusammenhang möchte er konkrete Vorschläge zur Rolle der sozialwirtschaftlichen Unternehmen bei der Schaffung stabiler und menschenwürdiger Arbeit und einer inklusiveren, nachhaltigeren und resilienteren Wirtschaft vorlegen.

2.2. Die Sozialwirtschaft wird auf internationaler Ebene zunehmend als ein entscheidender und wichtiger Akteur anerkannt, der die Organisations- und Transformationsfähigkeit der Zivilgesellschaft zum Ausdruck bringt. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden Rechtsvorschriften erarbeitet, in denen ihre Ziele und Funktionen anerkannt sowie die Struktur und Rechtsform der Organisationen beschrieben werden, die anerkanntermaßen zur Sozialwirtschaft zählen⁽¹⁾.

2.3. Der EWSA hat in der Stellungnahme INT/871⁽²⁾ in Bezug auf die rechtliche Anerkennung deutlich gemacht, dass die Organisationen und Unternehmen der Sozialwirtschaft sozialen Zielen Vorrang vor der Rolle des Kapitals einräumen, u. a. dank einer demokratischen Governance unter Einbeziehung verschiedener Interessenträger. Sie sind keine privaten gewinnorientierten Unternehmen, und selbst wenn sie eine „begrenzte Rentabilität“ im Rahmen unternehmerischer Tätigkeit erzielen, werden die Gewinne für die Verfolgung ihrer Satzungsziele und die Schaffung von Arbeitsplätzen verwendet.

(1) [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/2237\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/2237(INL)&l=en)
<https://betterentrepreneurship.eu>
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_11_735

(2) <https://cecop.coop/works/cecop-report-on-social-enterprises-laws-in-europe-a-worker-and-social-coops-perspective>
<https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-appropriate-european-legal-framework>

2.4. Die substantielle Anerkennung der Sozialwirtschaft stützt sich auf Studien internationaler Institutionen und Gremien wie der OECD, der Vereinten Nationen, der ILO und verschiedener EU-Institutionen sowie des EWSA selbst. In seinen zwischen 2009 und 2020 erarbeiteten 13 Stellungnahmen zur Sozialwirtschaft wurden die Organisationen und Unternehmen der Sozialwirtschaft in vier Kategorien unterteilt: Genossenschaften, Vereinigungen, Gegenseitigkeitsgesellschaften und Stiftungen, denen in jüngerer Zeit auch Sozialunternehmen hinzugefügt wurden.

2.5. Obwohl die repräsentativsten Kriterien und Konzepte der Sozialwirtschaft, wie der Vorrang des Menschen vor dem Kapital, die Reinvestition von Gewinnen und die partizipative Governance von der EU ⁽³⁾ anerkannt wurden, ist es bisher nicht gelungen, sich auf eine einheitliche europäische Rechtsdefinition zu einigen. Im Jahr 2018 schlug das Parlament die Einführung einer Zertifizierung für sozialwirtschaftliche Organisationen auf der Grundlage von Artikel 50 AEUV vor. Damit dies erreicht werden kann, ist nach Auffassung des EWSA eine bessere und homogenere statistische Datenerhebung zur Erfassung der sozialwirtschaftlichen Organisationen und Unternehmen gemäß einer gemeinsamen Arbeitsdefinition erforderlich, wie es in Ländern der Fall ist, die öffentliche Register für sozialwirtschaftliche Organisationen und Unternehmen eingerichtet haben.

2.6. Eine anerkannte und förmlich akzeptierte Arbeitsdefinition, die für die Institutionen der EU Gültigkeit hat, ist nun zunehmend notwendig, insbesondere um den Zugang zu den vielen Möglichkeiten für Wachstum und Entwicklung zu ermöglichen und ein besseres Verständnis der Sozialwirtschaft durch öffentliche und private Institutionen zu fördern.

2.7. Diese Definition ist unabdingbar für einen umfassenden Zugang zu den Kapitalmärkten, die wachsendes Interesse für sozialwirksame Investitionen hegen. Der Aktionsplan für die Sozialwirtschaft ist eine gute Gelegenheit, dieses Thema in Angriff zu nehmen. Auch im Aktionsplan für eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen ⁽⁴⁾ sollte die Rolle der Sozialwirtschaft bei der Mobilisierung von Investitionen in Europa für eine menschengerechte Wirtschaft berücksichtigt werden.

2.8. Die **Funktion** der sozialwirtschaftlichen Organisationen bzw. der **wirtschaftliche Wert**, der von ihnen generiert wird, erscheint sehr signifikant, sowohl im Hinblick auf die Größe (8 % des europäischen BIP) als auch auf die Qualität und Stabilität dieses Wertes ⁽⁵⁾, für den auch in den Jahren der Finanzkrise eine Zunahme der produzierten wirtschaftlichen Werte und der Zahl der Beschäftigten verzeichnet wurde.

2.9. Die Sozialwirtschaft spielt eine maßgebliche Rolle bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen — mit über 13,6 Mio. Arbeitsplätzen in Europa (was etwa 6,3 % der Erwerbsbevölkerung der EU-28 ⁽⁶⁾ entspricht), über 232 Mio. Mitgliedern von Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften und vergleichbaren Einrichtungen sowie über 2,8 Mio. Unternehmen und Organisationen. Von diesen Arbeitnehmern sind etwa 2,6 Mio. in Sozialunternehmen beschäftigt, die die von der Initiative für soziales Unternehmertum 2011 beschriebenen Anforderungen erfüllen.

2.10. Viele Beschäftigte der sozialwirtschaftlichen Organisationen und Unternehmen arbeiten in kleinen Strukturen. Es gibt aber auch Beispiele sozialwirtschaftlicher Unternehmen großen Ausmaßes mit Hunderten und mitunter Tausenden Beschäftigten. Ein großer Teil ist in Organisationen tätig, die sich durch eine demokratische partizipative Governance auszeichnen. Dies verweist auf eine Korrelation zwischen einer breiten Beteiligung von Interessenträgern an der Governance und der Tendenz zur Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie einer besseren Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Initiative für soziales Unternehmertum: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_de
Schlussfolgerungen des Rates zur Förderung der Sozialwirtschaft 2015: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/de/pdf>
Charta der Sozialwirtschaft 2002: <https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-updated-Social-Economy-Charter.pdf>

⁽⁴⁾ Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen (neuer Aktionsplan), COM(2020) 590 final.

⁽⁵⁾ Die Daten entstammen folgender Veröffentlichung der Europäischen Kommission: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22304&langId=en>

⁽⁶⁾ Die Daten entstammen folgender Studie des EWSA <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-de-n.pdf> entnommen.

⁽⁷⁾ *The resilience of the cooperative model*, CECOP, 2012 <https://www.cecop.coop/works/the-resilience-of-the-cooperative-model>.

2.11. Signifikant ist der hohe Anteil der weiblichen Beschäftigten in der Sozialwirtschaft: In vielen Fällen übersteigt er 70 % der Belegschaft, liegt aber im Allgemeinen bei über 50 %. Obwohl weitere Schritte für die vollständige Gleichstellung notwendig sind, ist die Präsenz von Frauen in Führungsebenen und Spitzenpositionen vieler Organisationen der Sozialwirtschaft signifikant. In diesen Organisationen und Unternehmen besteht also eine erhebliche Lohngleichheit — sowohl zwischen den verschiedenen Positionen in der Organisationshierarchie als auch bei den Gehältern, die keine übermäßigen Ungleichgewichte zwischen den Geschlechtern aufweisen ⁽⁸⁾.

2.12. Eine größere Lohngleichheit kompensiert nicht die Tatsache, dass in zahlreichen Fällen das Lohnniveau der Arbeitnehmer in sozialwirtschaftlichen Organisationen und Unternehmen noch immer in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung liegt. Dies liegt zum Teil an einer allgemein mangelnden Wertschätzung der Pflgetätigkeit, die in zu vielen Fällen auch in konventionellen Unternehmensformen keine ausreichende wirtschaftliche Anerkennung findet. In diesem Zusammenhang müssen unbedingt die Gewerkschaftsrechte der Arbeitnehmer im Sozial- und Pflegebereich gestärkt werden.

2.13. Wichtig ist auch ihre Aufgabe bei der Förderung und Umsetzung sozialer Innovationen. Das belegt, dass diese Organisationen gesellschaftliche Veränderungen deuten und begleiten können, indem Humanressourcen in Form einer aktiven und solidarischen Beteiligung mobilisiert werden (mit über 82,8 Mio. Freiwilligen).

2.14. Die zahlreichen in wichtigen Sektoren tätigen Personen und die Herausforderungen im Bereich der sozialen und technologischen Innovation, mit denen sozialwirtschaftliche Organisationen und Unternehmen konfrontiert sind, müssen durch geeignete Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung zur Steigerung beruflicher und organisatorischer Kompetenzen unterstützt werden.

2.15. Der EWSA hält es daher für sehr angebracht, dass die Europäischen Kommission einen Aktionsplan für die Sozialwirtschaft und konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte im Zuge eines eigenen spezifischen Aktionsplans, zu dem er sich in der Stellungnahme SOC/614 ⁽⁹⁾ geäußert hat, angekündigt hat.

3. Vorschläge für eine europäische Politik zur Unterstützung und Förderung der Sozialwirtschaft

3.1. Um dem Beitrag sozialwirtschaftlicher Organisationen und Unternehmen weitere Impulse zu verleihen und ein „sozialeres, widerstandsfähigeres und inklusiveres Europa“ zu schaffen, müssen legislative Maßnahmen und europäische wirtschaftspolitische Programme eingeführt werden. Diese sollten auch das Wachstum sozialwirtschaftlicher Organisationen und Unternehmen — angesichts ihres möglichen Beitrags zu einem nachhaltigen, ökologischen und solidarischen Entwicklungsmodell — fördern und begünstigen.

3.2. Dazu sind unserer Auffassung nach Interventionen auf vier Ebenen denkbar:

- ein Steuersystem, in dem die von sozialwirtschaftlichen Unternehmen wahrgenommene Aufgabe von allgemeinem Interesse anerkannt wird, unter besonderer Berücksichtigung derjenigen, die in Sektoren von vorrangigem öffentlichem Interesse, wie Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und soziale Inklusionsdienstleistungen, tätig sind;
- Maßnahmen zur Förderung öffentlicher und privater Investitionen, die die Entwicklung einer sozialwirksamen Finanzierung begünstigen — mit einer weiteren Verbesserung der Zugänglichkeit des Marktes für öffentliche Aufträge und Konzessionen;
- Maßnahmen zur Unterstützung der stabilen Beschäftigung und der wirtschaftlichen Beteiligung von Arbeitnehmern in sozialwirtschaftlichen Unternehmen, insbesondere bezüglich der demokratischen Governance;
- Maßnahmen zur Förderung neuer Kompetenzen sowie der Verbreitung von Innovation und neuen Technologien in der Zivilgesellschaft.

3.3. Der EWSA erkennt zwar die grundlegende Rolle an, die sozialwirtschaftliche Organisationen und Unternehmen bei der Erbringung persönlicher und sozialer Dienstleistungen spielen, ist jedoch der Auffassung, dass die Staaten und öffentlichen Verwaltungen für die Gewährleistung wesentlicher Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger weiterhin entscheidende Zuständigkeiten haben.

⁽⁸⁾ *Las mujeres en las cooperativas de trabajo*, COCETA, 2019 <https://www.coceta.coop/publicaciones/estudio-mujer-cooperativismo-coceta-2019.pdf>.

⁽⁹⁾ ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1.

3.4. Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung in Sozialunternehmen, deren Aufgabe die Integration behinderter oder stark benachteiligter Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt ist, sollten weiter verstärkt werden. Diese Maßnahmen sollten dazu dienen, die Belastung der Arbeitskosten durch Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge zu verringern, indem die öffentliche Hand die notwendigen Beiträge übernimmt, um den Versicherungs- und Vorsorgeschutz dieser benachteiligten Arbeitnehmer zu gewährleisten. Solche Anreize sollten nicht als staatliche Beihilfen für sozialwirtschaftliche Unternehmen verstanden werden. Sie dienen vielmehr dazu, die vollständige Eingliederung von stark benachteiligten Menschen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. In jedem Fall sollten nur Organisationen, die die Tarifverträge und die grundlegenden Arbeitnehmerrechte achten, Anreize erhalten.

3.5. In vielen Fällen sind sozialwirtschaftliche Unternehmen die wichtigsten Erbringer wesentlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung, wie z. B. in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheit, Pflege oder Ausbildung und berufliche Eingliederung für benachteiligte Menschen. Zudem steuern sie Tätigkeiten, die — auch bei kommerzieller oder geschäftlicher Natur — immer einen großen Wert für die betreffende Gemeinschaft und Örtlichkeit haben und deren Gewinne für satzungsgemäße Ziele verwendet werden. Es handelt sich um Dienstleistungen, die unter direkter Beteiligung der Empfänger selbst durchgeführt werden und die territorial verwurzelt sind, was Teil der Aufgabe ist, die sie erfüllen. Diese Eigenschaften können daher nicht bedingungslos mit den Regeln des Wettbewerbs auf dem Markt in Einklang gebracht werden. Daher sollten einige der derzeitigen Vorschriften über „staatliche Beihilfen“ gelockert werden, die die Einführung von Besteuerungsregelungen verhindern, die dem sozialen und öffentlichen Nutzen dieser Organisationen Rechnung tragen.

3.6. Aus demselben Grund hält es der EWSA, wie bereits in der Stellungnahme INT/906 ⁽¹⁰⁾ betont, für notwendig, den derzeitigen Schwellenwert der DAWI-De-minimis Verordnung von 500 000 EUR in drei Steuerjahren auf mindestens 800 000 EUR pro Steuerjahr zu erhöhen.

Es bedarf auch Regeln für den Zugang zu öffentlichen Mitteln. Diese müssen auf der Grundlage einheitlicher Kriterien harmonisiert werden, transparent sein und auf der umfassenden Wahrung der geltenden Arbeitsvorschriften und der Anwendung von Branchentarifverträgen beruhen.

3.7. Für die Steigerung sozialwirksamer Investitionen in sozialwirtschaftliche Organisationen müssen entsprechende Instrumente ermittelt werden. Zu diesem Zweck wurden einige interessante Versuche mit spezifischen Anleihen oder Beteiligungspapieren (Eigenkapital oder Quasi-Eigenkapital) in sozialwirtschaftlichen Unternehmen unternommen, die soziale Ziele von allgemeinem Interesse verfolgen.

3.8. Steuervergünstigungen für Investoren im Rahmen dieser Finanzinstrumente könnten relevante Wachstumsimpulse setzen. Denn Daten aus der Vergangenheit bestätigen, dass sozialwirtschaftliche Organisationen auch bei zum damaligen Zeitpunkt begrenzten Investitionen viele Arbeitsplätze und viele soziale Vorteile für die Nutzer der von ihnen angebotenen Dienstleistungen generieren konnten.

3.9. Es müssen jedoch geeignete Parameter vorgesehen werden, die die Messung und den Vergleich der erzielten Ergebnisse ermöglichen, wie z. B. ein stabiles Beschäftigungswachstum, die Anwendung hoher Arbeitssicherheitsstandards und die Überprüfung, ob die der Initiative zugrunde liegenden sozialen Zielsetzungen tatsächlich erreicht wurden. Aus diesem Grund ist es angebracht, dass die Mitgliedstaaten Rahmengesetze zur Sozialwirtschaft verabschieden und aktiv politische Maßnahmen auf den Weg bringen, die das Wachstum und die Entwicklung von sozialwirtschaftlichen Unternehmen fördern.

3.10. Bereits 2011 erkannte die Europäische Kommission die Notwendigkeit, den Kenntnisstand und die öffentliche Erhebung von Daten und Statistiken über sozialwirtschaftliche Unternehmen zu verbessern. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, um koordinierte Standards festzulegen. Diese wären zudem besonders nützlich, um „Social Washing“ oder die Erschleichung von Anreizen zu vermeiden.

3.11. Aus diesem Grund könnten in den Ländern, die sie noch nicht umgesetzt haben, nationale Behörden benannt werden, die für die Überwachung und Überprüfung der Einhaltung von Anforderungen und Standards sowie der Übereinstimmung mit sozialen Zielsetzungen zuständig sind.

3.12. Eine der wichtigsten spezifischen Fördermaßnahmen betrifft die Teilnahme am Markt für öffentliche Aufträge und Konzessionen. Dazu wurden in der Richtlinie 2014/24/EU bereits bedeutende Instrumente vorgeschlagen ⁽¹¹⁾, die jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten angemessen umgesetzt wurden. Um eine sozial verantwortliche Vergabe öffentlicher Aufträge zu fördern, sollte die Europäische Kommission mit gutem Beispiel vorangehen und ihre eigenen Ausschreibungsverfahren im Hinblick auf sozialpolitische Ziele bestmöglich nutzen.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 131.

⁽¹¹⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_de.

3.13. Unter den Fördermaßnahmen sind auch die interessant, die auf die Umstellung von Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten abzielen, bzw. auf die Übertragung dieser Tätigkeiten von in einer Krise befindlichen Unternehmen oder von am Ende ihrer Karriere stehenden Unternehmern auf Arbeitnehmer, die in Genossenschaften oder in partizipativen Unternehmen organisiert sind.

3.14. Viele dieser Erfahrungen, die als **Worker Buyout** (WBO) ⁽¹²⁾ bezeichnet werden, wurden bereits erfolgreich für die Erholung von in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen durchgeführt. Immer häufiger bietet sich ein Sozialunternehmen mit Arbeitnehmerbeteiligung für die Übertragung eines Kleinunternehmens an. Dies geschieht insbesondere bei jungen Menschen, die nicht über ausreichendes Kapital verfügen, um eine unternehmerische Tätigkeit aufzunehmen, und die durch Isolation und die Sorge, die Marktschwierigkeiten alleine bewältigen zu müssen, oft davon abgehalten werden.

3.15. Um das Potenzial solcher Initiativen zu erhöhen, sind Investitionen und Unterstützungsmaßnahmen für die Aufnahme unternehmerischer Aktivitäten mittels einer Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer von in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen erforderlich, die sich für eine Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit in Form einer Genossenschaft entscheiden. In einigen Ländern konnten mit solchen Initiativen mehrere Unternehmen saniert und Tausende Arbeitsplätze gerettet werden.

3.16. Die Gewerkschaften spielen bei diesen industriellen Umwandlungsprozessen eine entscheidende Rolle. Formen der Selbstständigkeit wie WBO sind ein integraler Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die in Italien zwischen den drei Genossenschaftsverbänden und den drei repräsentativsten Gewerkschaften unterzeichnete Vereinbarung über eine systematische Zusammenarbeit bei WBO ist im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Genossenschaften und Gewerkschaften von großem Interesse ⁽¹³⁾.

3.17. Der EWSA hofft, dass mit dem Aktionsplan für die Sozialwirtschaft ähnliche Initiativen in allen Mitgliedstaaten gefördert werden. Dafür könnte eine besondere Struktur im Rahmen des Europäischen Investitionsfonds oder des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung geschaffen werden mit dem Ziel, praktische Instrumente zur Förderung der Wiederaufnahme der durch die Pandemiekrise unterbrochenen Wirtschaftstätigkeiten zu haben.

4. Neue Formen der Sozialwirtschaft

4.1. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen sind dabei, auch im Bereich der grünen Wirtschaft und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung neue Arbeitsplätze und Initiativen der sozialen Innovation zu konzipieren. Immer mehr sozialwirtschaftliche Organisationen verfügen über Erfahrungen mit der Kreislaufwirtschaft und schaffen neue Arbeitsplätze im Bereich der Wiederverwendung und der sozialen Landwirtschaft. Bislang ist es aufgrund des Rechtsrahmens und der Politik in vielen Mitgliedstaaten nicht möglich, Maßnahmen für die Entwicklung von Genossenschaften zur Arbeitsmarktintegration umzusetzen. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene wünschenswert, um diesbezüglich Fortschritte zu erzielen.

4.2. Besonders interessant ist die Rolle, die Arbeitsgenossenschaften ⁽¹⁴⁾ dabei spielen können, die neuen Formen des Unternehmertums, die durch digitale Plattformen entstehen, inklusiver und damit die Teilhabe von Arbeitnehmern und Nutzern nachhaltiger und umfassender zu gestalten. Sie können neue Formen der Gegenseitigkeit und Solidarität durch digitale Technologien entwickeln, die eine breite Beteiligung begünstigen. Es wird davon ausgegangen, dass der Schutz von Plattformarbeitern und Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen notwendigerweise die Unterzeichnung von entsprechenden Tarifverträgen mit den Gewerkschaften erfordert.

4.3. Sozialwirtschaftliche Unternehmen bieten Chancen für die Beschäftigung und die lokale Entwicklung, indem sie die Beteiligung der Bürger bei der Erbringung von Dienstleistungen, wie der Versorgung mit erneuerbaren Energien oder für die Organisation von Dienstleistungen in dezentralen und ländlichen Gebieten organisieren. Ein Beispiel hierfür bieten die

⁽¹²⁾ Business transfers to employees under the form of a cooperative in Europe: opportunities and challenges, CECOP, 2013(ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 24).

⁽¹³⁾ Italy, historic agreement between unions and coops on worker buyouts, CECOP, 2021: <https://cecop.coop/works/italy-historic-agreement-between-unions-and-coops-to-promote-worker-buyouts>.

⁽¹⁴⁾ All for one — Worker-owned cooperatives' response to non-standard employment, CECOP 2019: <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>.

französischen Regionalen Cluster für wirtschaftliche Zusammenarbeit (PTCE), bei denen sich Verbände, Genossenschaften, lokale Behörden, traditionelle Unternehmen und Hochschulen im Rahmen von Projekten in den Bereichen soziale Landwirtschaft, nachhaltiger Tourismus und Entwicklung von Umwelt- oder Kulturgütern austauschen.

4.4. In der Sozialwirtschaft ist die Funktion der Freiwilligentätigkeiten von grundlegender Bedeutung. Sie ist maßgeblich für die jungen Generationen, aber auch für ältere Menschen, für die diese Tätigkeiten in einigen Fällen eine wichtige Gelegenheit darstellen, um eine aktive soziale und zivilgesellschaftliche Rolle zu behalten, die zur Verbesserung ihrer Lebensqualität beiträgt. Daher müssen die Synergien zwischen Ausbildungssystemen und Freiwilligentätigkeiten verstärkt werden, um die berufliche Eingliederung im sozialen Sektor zu fördern. Eine bessere Abstimmung zwischen den Zeiten für Freiwilligentätigkeiten und für Praktika könnte die Ausbildung von jungen und qualifizierten Arbeitnehmern erleichtern.

4.5. Die positiven Erfahrungen mit dem „Europäischen Solidaritätskorps“ könnten als Grundlage dienen und durch die Einrichtung einer Art „Erasmus für Sozialunternehmer“ zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Sozialwirtschaft erweitert werden.

4.6. Dies scheint auch sehr nützlich zu sein, um das komplexe Phänomen der NEET in den Griff zu bekommen. Es sollten Anreizmaßnahmen ergriffen werden, um den Übergang von Freiwilligentätigkeiten zu stabiler Beschäftigung zu fördern.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Berufsbildung: Wirksamkeit von Antizipation und Abstimmung von Qualifikationen und Arbeitsmarkterfordernissen sowie Rolle der Sozialpartner und Interessenträger“

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)

(2021/C 286/05)

Berichterstatte r: **Jean-Michel POTTIER**

Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes	26.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Präsidiumsbeschluss	28.10.2020
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	222/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist erneut darauf hin, wie wichtig es ist, dass die Qualifikationen den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen. Der EWSA betont, dass die Effizienz der Ausbildungssysteme und die Fähigkeit, den Qualifikationsbedarf zu antizipieren, vor dem Hintergrund der durch die COVID-19-Krise ausgelösten tiefgreifenden Umwälzungen von entscheidender Bedeutung sind, da diese Krise zu einem rascheren Wandel unserer Wirtschaft, insbesondere im digitalen und ökologischen Bereich, führt.

1.2. Der EWSA unterstreicht, dass angesichts der Schwierigkeiten der europäischen Unternehmen bei der Einstellung geeigneter Arbeitskräfte für den Erwerb von Kompetenzen auf duale Ausbildungsmodelle gesetzt werden sollte, die ganz verschiedene Formen annehmen können. Die überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber nimmt loyal ihre Rolle als duale Ausbilder in dem Bestreben wahr, ihr Fachwissen weiterzugeben. Allerdings ist besonders darauf zu achten, dass jeglicher Missbrauch im Zusammenhang mit produktiven Stellen, die Auszubildende in dualen Ausbildungsgängen ohne Vergütung besetzen, antizipiert und verhindert werden kann.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass diese vielfältigen Ausbildungsmodelle eine optimale Anpassung an unterschiedliche Situationen in Bezug auf Betriebsgröße, Art der Qualifikation, Struktur des Ausbildungssystems sowie Art und Ebene der zu besetzenden Arbeitsstelle ermöglichen. Zudem können Arbeitnehmer und Arbeitsuchende so neue Kompetenzen erwerben und verhindern, dass ihre Berufsqualifikationen nicht mehr dem aktuellen Stand entsprechen.

1.4. Der EWSA unterstreicht hier die Besonderheiten von KMU. Angesichts des technischen Charakters der Berufe, die in einer großen Zahl von KMU mit einzigartigem Know-how insbesondere in Nischenmärkten ausgeübt werden, könnte die duale Berufsbildung eine angemessene Antwort auf ihren Qualifikationsbedarf sein. In vielen ländlichen Gebieten ist das Know-how kleiner Unternehmen eine einzigartige Chance für junge Menschen, und ein günstiges Geschäftsumfeld könnte ihre beruflichen Chancen verbessern.

1.5. Nach Ansicht des EWSA sind die Sozialpartner wirksame Akteure bei der Gestaltung und Verwaltung von Ausbildungssystemen und besonders gut aufgestellt, um den Qualifikationsbedarf des Arbeitsmarktes zu messen. Sie sind in der Lage, Arbeitskräftemangel nach Branchen und Gebieten zu ermitteln, und gewährleisten so eine wirksame, auf die berufliche Praxis ausgerichtete Kompetenzentwicklung. Sie können sich auf Interessenträger wie den Staat, die Region oder die öffentliche Arbeitsverwaltung stützen, um die quantitativen und qualitativen Daten über den Qualifikationsbedarf abzugleichen.

1.6. Der EWSA weist darauf hin, dass die Sozialpartner systematisch eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von Qualifikationen und deren Inhalten spielen müssen. Es gilt, die Sozialpartner von Anfang an einzubeziehen, um zu verhindern, dass die Ressourcen nicht dem tatsächlichen Bedarf der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Europa entsprechen.

Außerdem sind die Sozialpartner in der Lage, die Berufsberatung für alle Zielgruppen zu unterstützen.

1.7. Der EWSA erinnert daran, dass die Interessenträger (Staat, Region, öffentliche Arbeitsverwaltung) insbesondere für Lösungsvorschläge relevant sind, welche die soziale Inklusion erleichtern. Der EWSA plädiert für eine bessere Koordinierung zwischen allen Akteuren, Interessenträgern und Sozialpartnern durch vertragliche Vereinbarungen, in denen die Interaktionen und Zuständigkeiten aller Beteiligten festgelegt werden, um eine bessere Verständlichkeit der Ausbildungs- und Begleitmaßnahmen zu gewährleisten. Organisationen der Zivilgesellschaft, öffentliche und gemeinnützige Sozialdienste, Sozialunternehmen, Sozialschutzorganisationen und Sozialarbeiter spielen eine entscheidende Rolle bei der Betreuung junger und weniger junger Menschen, wobei den Menschen aus sozial benachteiligten Gruppen besonderes Augenmerk gilt. Die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen einiger Mitgliedstaaten bieten eine verlässliche Grundlage für die Einführung dieser wichtigen Funktionen und Dienste. Eine solide Berufsbildungspolitik ist auch von entscheidender Bedeutung, um das in Artikel 145 AEUV festgelegte Ziel zu erreichen, die Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie die Fähigkeit der Arbeitsmärkte zu fördern, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren.

1.8. Der EWSA betont, dass die Besonderheiten von KMU, einschließlich Kleinunternehmen, berücksichtigt werden müssen, um dem Qualifikationsbedarf in Berufen mit Personalmangel gerecht zu werden. Diese Unternehmen verfügen über keine interne Personalabteilung, obwohl das Verhältnis zwischen Ausbildung, Kompetenzen und Beschäftigung einen besonderen Ansatz erfordert. Diese Unternehmen, die eine große Arbeitsplatzreserve darstellen, benötigen besondere Unterstützung. Diese Unterstützung muss sich auf die Ermittlung ihres Qualifikationsbedarfs, die Gestaltung des Stellenangebots, den Beirat, das Einstellungsverfahren sowie angepasste Ausbildungssysteme erstrecken, die eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglichen.

1.9. Der EWSA verweist darauf, dass die Ausbildung ein grundlegendes Instrument für die Integration von Menschen mit Behinderungen ist. Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Herausforderung der Chancengleichheit von Männern und (insbesondere von) Frauen mit Behinderungen zu bewältigen, damit sie gleichberechtigten Zugang zu inklusiven Berufsbildungsprogrammen haben. Der EWSA weist ferner zudem hin, dass die Nachhaltigkeit der Arbeit insbesondere vom Recht auf eine hochwertige Ausbildung abhängt.

1.10. Der EWSA empfiehlt die Erarbeitung nationaler strategischer Vereinbarungen über Berufsbildung und Berufsberatung auf der Grundlage von Verhandlungen zwischen Behörden und Sozialpartnern unter Einbeziehung der Berufsbildungsakteure. Der EWSA stellt fest, dass solche Vereinbarungen in bestimmten Unternehmen, Berufszweigen oder Gebieten bereits existieren, und regt die allgemeine Einführung solcher strategischen nationalen Vereinbarungen an. Die Maßnahmen der Union sollten ihrerseits die Anpassung an den industriellen Wandel erleichtern, um die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern.

2. Hintergrund

2.1. Die Relevanz der Überlegungen zum Verhältnis zwischen verfügbaren Qualifikationen und Arbeitsmarkterfordernissen sollte im europäischen Kontext bewertet werden, wie in der „Osnabrücker Erklärung“ dargelegt, in der auch die Sozialpartner als Interessenträger berücksichtigt werden. **Dieser europäische Kontext umfasst insbesondere folgende Elemente:**

- zunächst bilden die allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen im Bereich Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang der europäischen Säule sozialer Rechte den ersten und vierten Grundsatz, auch unter dem Gesichtspunkt des lebenslangen Lernens;
- des Weiteren hat die Europäische Kommission 2020 eine Mitteilung über den europäischen Bildungsraum vorgelegt, in der sie ihre politischen Grundsätze und Ziele, insbesondere eine hochwertige Bildung für alle, bekräftigt hat;
- schließlich forderte der EWSA in seiner Stellungnahme SOC/570 „Die Zukunft der Arbeit — Aneignung der für die künftige Arbeitswelt notwendigen Kenntnisse und Kompetenzen“⁽¹⁾ zur Vorbereitung und Bewältigung dieses raschen technischen und digitalen Wandels gezielte Strategien und konkrete Maßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung.

2.2. Die Frage der Abstimmung der verfügbaren Qualifikationen auf den Bedarf des Arbeitsmarktes wird in den einzelnen Ländern der Europäischen Union unterschiedlich gesehen. Die Diskussionen über das „Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage“ hatten bereits vor der COVID-19-Krise begonnen, und der EWSA forderte eine umsichtige Behandlung dieses Problems. Nach Angaben des Cedefop sind 45 % der Arbeitnehmer der Ansicht, dass ihre Qualifikationen nicht vollständig ihrer Stelle entsprechen, während 70 % der Unternehmen unter Fachkräftemangel leiden, aber nur wenige von ihnen verbinden diese Schwierigkeiten mit den bestehenden Hindernissen wie dem Einstellungsproblem, der geografischen Lage des Unternehmens, dem Lohnniveau und den Arbeitsbedingungen. In einer eingehenden Studie sollten die genauen Gründe für das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie die Frage untersucht werden, wie die Betroffenen bei der Arbeitssuche unterstützt werden können.

⁽¹⁾ ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8.

2.3. Der Bedarf an Qualifikationen

Die gesuchten Qualifikationen variieren von Land zu Land. Diese Unterschiede hängen jedoch vom Stand des industriellen Produktionssystems des Landes im Vergleich zum Bedarf der auf Dienstleistungen oder Tourismus ausgerichteten Volkswirtschaften ab. Während allgemein stets höhere Qualifikationen nachgefragt werden, besteht auch eine Nachfrage nach Arbeitskräften mit niedrigerem Qualifikationsniveau, für die man sich die Zuwanderung zunutze macht.

2.4. Das Berufsbildungssystem

Die berufliche Bildung ist der Bildungssektor mit der größten Nähe zum Arbeitsmarkt und seinem Qualifikationsbedarf. Die berufliche Erstausbildung — in der Regel im Sekundarbereich II — findet entweder in Schulen oder in der Berufswelt in Ausbildungszentren und in Unternehmen statt. Der Anteil der jungen Menschen, die im Rahmen einer Berufsausbildung ausgebildet werden, fällt im Vergleich zur allgemeinen Bildung in der Europäischen Union unterschiedlich aus, nimmt jedoch überall nach und nach ab. Dies führt in der Regel zu Abhilfemaßnahmen oder Anreizen sowohl auf Betreiben der Behörden als auch der Berufskreise, einschließlich der Sozialpartner. So liegt beispielsweise der Schwerpunkt der neuen Kompetenzagenda auf der Digitalisierung der Ausbildungsinhalte.

Das System der beruflichen Weiterbildung konzentriert sich in erster Linie auf die Arbeit und die meisten Weiterbildungsmaßnahmen finden am Arbeitsplatz statt.

2.5. Die Rolle der Sozialpartner

Diese in den verschiedenen Ländern auf unterschiedlichen Ebenen ausgeübte Rolle sollte ausgebaut werden. Dank ihrer Erfahrung werden die Sozialpartner in den Berufszweigen oder auf branchenübergreifender nationaler Ebene bei der Ermittlung des aktuellen und künftigen Qualifikationsbedarfs einbezogen. Sie sind auch sehr häufig an der Festlegung von Standards für Qualifikationen und Abschlüsse, der Steuerung der Ausbildungssysteme, der Verwaltung der Mittel für die Berufs- und Lehrlingsausbildung und an der lebensbegleitenden Berufsberatung beteiligt. Darüber hinaus ist die Berufsausbildung ein Thema, das in der Regel von den Sozialpartnern im Rahmen von Tarifverhandlungen verhandelt wird.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA stellt auf dem Arbeitsmarkt ein insbesondere auf Qualifikationsdefizite zurückzuführendes zunehmendes Ungleichgewicht fest. Dazu kommen die Auswirkungen der Gesundheitskrise, welche die Kluft zwischen dem Bedarf und den Qualifikationen junger Menschen in einer zunehmend konzentrierten Wirtschaft vergrößern.

3.1.1. Diese bereits vor der Gesundheitskrise bestehende Situation hat sich in den letzten zwanzig Jahren herausgebildet und verschärft. 60 % der erwachsenen Arbeitnehmer laufen Gefahr, dass ihre technologischen Kompetenzen nicht mehr den aktuellen Erfordernissen entsprechen (Daten für die EU-28 aus dem Jahr 2014).^(?) Dies hat Arbeitslosigkeit bei einer gleichzeitig angespannten Arbeitsmarktlage zur Folge.^(?)⁽⁴⁾

3.1.2. Die Auswirkungen der Gesundheitskrise führen insbesondere durch die Beschleunigung des digitalen Wandels zu einer Zunahme der Spannungen auf dem Arbeitsmarkt.

3.2. Der EWSA begrüßt die europäische Kompetenzagenda und insbesondere die Tatsache, dass die Empfehlung des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, die auf nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit abzielt, Maßnahmen in allen Phasen der beruflichen Entwicklung umfassen und dem Wandel jeglicher Art von Bedarf und Qualifikationen Rechnung tragen kann:

a) **in allen Phasen der beruflichen Entwicklung** (Cedefop-Referenz — Kompetenzpanorama)^(?):

— vor dem Eintritt in das Berufsleben:

— durch Kompetenzentwicklung und berufliche Entwicklung (berufliche Erstausbildung und Weiterbildung, duales System, Lehrlingsausbildung);

— zu Beginn der Beschäftigung im Unternehmen oder im Falle interner Mobilität:

— durch Anpassung der Berufsqualifikationen und Soft Skills an den Unternehmenskontext (arbeitsplatzrelevantes Coaching, Ausbildung am Arbeitsplatz);

^(?) https://www.cedefop.europa.eu/files/3075_en.pdf, S. 26.

^(?) Arbeitslosenquote (je Mitgliedstaat): <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/lfs/visualisations:Arbeitslosenquote,Januar2021,EU-27>.

⁽⁴⁾ Unbesetzte Stellen (je Mitgliedstaat): https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Job_vacancy_statistics.

^(?) <https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/dashboard/european-skills-index>.

- während des gesamten Berufslebens:
 - durch Anpassung der Kompetenzen an die sich wandelnden Erfordernisse der Beschäftigung und des Berufs;
- b) **durch Anpassung der Modelle an die sich ändernden Beschäftigungsverhältnisse:** Weiterbildung (*upskilling*), Umschulung (*reskilling*), Vielseitigkeit (*cross-skilling*), neue Kompetenzen;
- c) **nach Art der angestrebten Kompetenzen:** Grundkompetenzen, technische Kompetenzen und Fachwissen, Querschnittskompetenzen.

3.3. Die Verlautbarungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände von Handelsunternehmen auf europäischer Ebene enthalten Vorschläge, in denen sie ihren Anspruch darauf untermauern, in diesem Bereich einzugreifen.

So spricht sich der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) für einen sozialen Dialog in diesem Bereich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene aus; und nach Ansicht von SMEUnited sollten die Regierungen den Sozialpartnern die Lenkung der Lehrlingsausbildung übertragen. BUSINESS EUROPE plädiert für die Entwicklung des Bedarfs an Ausbildungsprogrammen durch die Sozialpartner und für gemeinsame Verhandlungen mit den Ausbildungsanbietern im Bereich der Weiterbildung der Arbeitnehmer.

3.4. Die Rolle der Interessenträger

Der EWSA fordert, dass die Sozialpartner gemeinsam mit anderen Interessenträgern in die Ermittlung des Bedarfs, der Ressourcen und der durchzuführenden Maßnahmen einbezogen werden und mit ihnen unter Nutzung der diesen zur Verfügung stehenden Mittel zusammenarbeiten. Das betrifft insbesondere Unternehmen, Berufszweige, Berufs- und Branchenverbände, branchenspezifische und nationale Sozialpartner, die nationalen Qualifikationsrahmen oder Klassifizierungssysteme für Berufsabschlüsse (NQF), regionale Behörden und regionale öffentliche oder halböffentliche Einrichtungen, nationale Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialunternehmen, Sozialdienste, Sozialschutzorganisationen, Berufsberatungs-, Eingliederungs-, Wiedereingliederungs- und Vermittlungseinrichtungen einschließlich für Menschen mit Behinderungen sowie Einrichtungen der beruflichen Erstausbildung (IVET/CVET⁽⁶⁾).

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Antizipation des künftigen Qualifikationsbedarfs

4.1.1. Den Sozialpartnern kommt eine zentrale Rolle bei der Kenntnis, Bewertung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs auf dem Arbeitsmarkt zu. Ihre Rolle beim Betrieb von Berufs- und Kompetenzbeobachtungsstellen und bei der Analyse der erhobenen Daten ist von wesentlicher Bedeutung. Ihre vorausschauende Analyse muss mit den Bewertungen aller Interessenträger verknüpft werden: Staat, Regionen, Kammern und alle Stellen, die in den Bereichen Beschäftigung, Berufsausbildung und Berufsberatung tätig sind wie soziale Dienste und Einrichtungen. Diese Zusammenarbeit trägt dazu bei, Europa in den Mittelpunkt des Arbeitsmarktes zu rücken.

4.1.2. Diese wichtige Rolle muss nach Ansicht des EWSA dadurch bekräftigt werden, dass die Sozialpartner mit allen Mitteln ausgestattet werden, die erforderlich sind, um mit den maßgeblichen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt mithalten zu können. Die Gesundheits-, Wirtschafts- und Sozialkrise, die 2020 begann und noch immer anhält, ist ein starker Impulsgeber für den Wandel unserer Wirtschaft. Damit sich die Unternehmen, auch die Kleinstunternehmen, anpassen können, ist ihre Digitalisierung unabdingbar. Der ökologische Wandel — über die damit verbundenen neuen Berufe hinaus — gehört heute klar zu den Erwartungen der Kunden und Verbraucher als Reaktion auf die Folgen der Krise.

4.2. Verbesserung der Effizienz des Ausbildungsangebots und seiner Inhalte

4.2.1. Auf der Grundlage der Qualifikationsbedarfsanalyse müssen die Ausbildungs- und Qualifikationsstandards regelmäßig aktualisiert werden, um zu vermeiden, dass sie nicht auf dem neuesten Stand sind. Die mit den neuen Technologien, den Erfordernissen des ökologischen Wandels oder dem durch die Gesundheitskrise beschleunigten digitalen Wandel verknüpften Kompetenzen erfordern nämlich eine rasche Reaktion. Für schwer erreichbare Zielgruppen sollten innovative pädagogische Verfahren mithilfe geeigneter inklusiver Methoden angepasst werden.

⁽⁶⁾ Berufsbildungsanbieter — groupDetailDoc&id=38451&no=1.

Der duale Ansatz ermöglicht es, die Ausbildungssysteme mit der Ausbildungsfähigkeit der Unternehmen in Einklang zu bringen, wobei letztere die dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt erheblich erleichtert, was wiederum die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit fördert. Zwar wird die überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber ihrer Rolle als duale Ausbilder in vollem Umfang gerecht, doch muss besonders darauf geachtet werden, jeglichen Missbrauch im Zusammenhang mit produktiven Stellen, die Auszubildende in dualen Ausbildungsgängen ohne Vergütung besetzen, zu antizipieren und zu verhindern.

4.2.2. Diese dualen Ausbildungsmodelle können unterschiedlicher Art sein:

- Berufsausbildung junger, aber auch etwas älterer Menschen durch eine Lehrlingsausbildung mit dem Ziel, eine umfassende berufliche Qualifikation für einen bestimmten Beruf zu erlangen;
- berufliche Erstausbildung bei der sich schulische und betriebliche Ausbildung systematisch abwechseln;
- Einstiegspraktika in einem Betrieb, etwa zum Kennenlernen eines Berufs;
- duale Berufsausbildung für Arbeitssuchende;
- betriebsinterne Ausbildung am Arbeitsplatz;
- Ausbildung vor der beruflichen Eingliederung, um Kompetenzen zu erwerben, die für die Ausübung eines Berufs erforderlich sind;
- Erwerb von Kompetenzen zur Eigenständigkeit, Kompetenzanalyse, insbesondere für Menschen in Schwierigkeiten, Menschen mit Behinderungen und Jugendliche ohne Schulabschluss.

4.2.3. Schließlich muss das Streben nach Effizienz des Ausbildungsangebots Lösungen für die schutzbedürftigsten Personen bieten. Für die materielle und physische Zugänglichkeit des Ausbildungssystems und die pädagogische Ausrichtung auf das Zielpublikum ist es unerlässlich, die Situation von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

4.3. *Bessere Einbeziehung der Sozialpartner und Interessenträger*

4.3.1. Über einen freiwilligen Ansatz hinaus werden diese bewährten Verfahren durch Vertragsabschlüsse konsolidiert, um den Qualifikationsbedarf besser zu antizipieren und die Effizienz der Berufsbildungssysteme zu steigern.

4.3.2. Durch eine effiziente Verteilung der Rollen bei der Begleitung und Unterstützung der schutzbedürftigsten Personen kommt den Interessenträgern automatisch eine wichtige Rolle bei der sozialen Inklusion zu. Durch bestimmte Ausbildungsgänge und mit der notwendigen Begleitung erfüllen die Interessenträger eine besondere Aufgabe bei der Unterstützung besonders beschäftigungsferner Zielgruppen.

4.3.3. Der Erfolg des Berufsbildungssystems hängt davon ab, dass die Sozialpartner aktiv in seine Gestaltung einbezogen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Elementen der Berufsausbildung, d. h. den Ausbildungseinrichtungen und den Unternehmen, ist ein Schlüsselfaktor für den Erfolg. Die Konzipierung der nationalen oder regionalen Politik muss den Sozialpartnern die flexible Anpassung von Struktur und Inhalt der Ausbildungen an die Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor dem spezifischen Hintergrund des Arbeitsmarktes ermöglichen.

4.4. *Das Interesse von Unternehmen und Arbeitnehmern an Investitionen im Bereich der Berufsbildung wecken*

4.4.1. Vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen ist der Anteil der Beschäftigten, die jedes Jahr an Auffrischungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können, nach wie vor zu gering. Die Hindernisse sind zahlreich: Finanzierung der Ausbildung und Schwierigkeiten der Arbeitgeber bei der Ersetzung der in Ausbildung befindlichen Mitarbeiter, Ablehnung der Erstausbildung, mangelnde Verfügbarkeit und Qualität von Ausbildungsinhalten und -systemen für Arbeitnehmer.

4.4.2. In diesem Zusammenhang sind Grundkenntnisse nach wie vor die unabdingbare Voraussetzung für den Zugang zur Beschäftigung, insbesondere in KMU. Den jungen Auszubildenden machen die Auswirkungen der COVID-19-Krise schwer zu schaffen, und die Zahl der Ausbildungsabbrecher steigt, was die Frage der lebensbegleitenden Berufsberatung noch dringlicher macht. Diese Frage ist von entscheidender Bedeutung, um das Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitssuchenden zu wecken und ihnen die Möglichkeit zu geben, selbst an ihrer beruflichen Entwicklung mitzuwirken. Ein relevantes Ziel besteht darin, dass 8 % der Auszubildenden und Fortbildungspraktikanten einen Auslandsaufenthalt in Anspruch nehmen können. Erasmus-Wirkungsstudien zeigen, dass Kompetenzen und Beschäftigungsfähigkeit durch eine Mobilitätsphase steigen.

4.4.3. Schließlich stellt sich die Frage nach der Ermittlung der Kompetenzen der Bewerberinnen und Bewerber durch die Unternehmen, insbesondere durch diejenigen, die nicht über eine eigene Personalabteilung verfügen.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG

BEISPIELE FÜR BEWÄHRTE VERFAHREN

Österreich: Berufsausbildung ab 15 Jahre

In Österreich sind 45 % der 15- bis 19-Jährigen Auszubildende. Die duale Ausbildung dauert in den meisten Fällen drei Jahre. 130 000 Jugendliche stehen in einem Auszubildendenverhältnis. Sie verbringen 80 % ihrer Ausbildungszeit im Betrieb, d. h., auf vier Tage praktischer Unterricht kommt ein Tag in der Berufsschule.

Es gibt ein Recht auf Ausbildung: Schüler, die aufgrund schlechter schulischer Leistungen keinen Ausbildungsplatz in einem Unternehmen finden, werden in öffentlichen Werkstätten ausgebildet.

In Österreich haben Auszubildende im Allgemeinen dreimal mehr Chancen auf einen Arbeitsplatz als junge Menschen, die nur über einen Pflichtschulabschluss verfügen. Die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen lag 2018 bei 9,6 %.

Die operative Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt in Frankreich

Die operative Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt ist eine schnelle und maßgeschneiderte Reaktion auf den Personalmangel in bestimmten Berufen. Es handelt sich um eine Ausbildung im Hinblick auf den Erwerb oder die Weiterentwicklung beruflicher Kompetenzen, die zur Deckung eines zuvor festgestellten Bedarfs an Arbeitskräften erforderlich sind.

Die operative Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt wird gemeinsam von „Pôle emploi“ (der französischen Agentur für Arbeit) und dem betreffenden Unternehmen bzw. der Branche gesteuert. Sie dauert höchstens 400 Stunden und beinhaltet einen Einstiegszeitraum in einem Unternehmen, das Recht auf den Status eines Praktikanten in der Berufsausbildung und den Anspruch auf eine Vergütung. Wenn nach Ablauf der Vorbereitung das für die Besetzung der Stelle erforderliche Niveau erreicht ist, bietet das Unternehmen, das die Bewerberin bzw. den Bewerber ausgewählt hat, einen dauerhaften Arbeitsvertrag an.

In den letzten drei Jahren durchliefen jährlich 70 000 junge Menschen die operative Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt. Die entsprechende Eingliederungsquote liegt bei etwa 80 %.

Die Rolle der Sozialpartner in Deutschland

Die Erfahrung der Sozialpartner ist die Garantie dafür, dass die Berufsprofile den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen, damit die Ausbildungskomponenten problemlos in die Produktions- und Dienstleistungsprozesse der Unternehmen integriert werden können.

In Deutschland werden Berufsausbildungsvereinbarungen zumeist von den Sozialpartnern ausgehandelt und anschließend in den Branchentarifverträgen festgeschrieben. Wenn die Ausbildungsinhalte nicht mehr den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen, überprüfen die Sozialpartner die jeweilige Ausbildung oder schaffen neue Ausbildungsgänge für neue Berufe.

Die mit öffentlichen Mitteln finanzierte und im Sozialrecht (Sozialgesetzbuch) geregelte Autonomie und berufliche Unterstützung benachteiligter Jugendlicher und junger Menschen mit Behinderungen werden über Berufsbildungseinrichtungen der Sozialfürsorge und ihre professionellen Dienste gefördert.

Aushandeln einer strategischen Vereinbarung über die berufliche Bildung in Portugal

Im Rahmen des Ständigen Ausschusses für soziale Konzertierung (CPCS) hat die portugiesische Regierung Verhandlungen über eine strategische Vereinbarung über berufliche Bildung und lebenslanges Lernen eingeleitet. Derzeit arbeitet eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Regierung, der Aufsichtsgremien und der Sozialpartner an einer Vereinbarung über die Steuerung des Ausbildungssystems sowie über seine Regulierung und Finanzierung. Die Vereinbarung zielt auch darauf ab, die Qualität der Ausbildungsgänge, die Anpassungsfähigkeit des nationalen Qualifikationsrahmens, die Berücksichtigung der Bedürfnisse der einzelnen Branchen, die Fortbildungsanreize für Unternehmen und Einzelpersonen, pädagogische Innovationen sowie digitalen und Fernunterricht zu verbessern.

Das duale Ausbildungssystem in Polen

Im polnischen Bildungssystem ist die duale Ausbildung eine Kombination aus Schulbildung für theoretisches Wissen und Tätigkeit im Betrieb für die praktische Erfahrung am Arbeitsplatz. Die Dauer der Ausbildung, die sich auf Berufsschulen stützt, beträgt zwei bis fünf Jahre. Die praktische Ausbildung findet auf der Grundlage eines dualen Ausbildungssystems im Rahmen eines Ausbildungsarbeitsvertrags statt. Die theoretische Ausbildung wird in einem Ausbildungsvertrag zwischen der Leitung der Bildungseinrichtung und dem Betrieb geregelt, in dem der Auszubildende mitarbeitet. Seit September 2019 haben alle Berufsschüler, die nicht in den Genuss dieser Regelung kommen, Zugang zu einem bezahlten Berufsschulpraktikum in einem Betrieb. Handwerksbetriebe konnten 23 500 Handwerker und fast 65 000 junge Menschen in dualen Ausbildungen zusammenbringen.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Lebenslanges Lernen im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung: Förderung der Kompetenzen für die Schaffung einer gerechteren, kohärenteren, nachhaltigeren, digitaleren und widerstandsfähigeren Gesellschaft in Europa“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)

(2021/C 286/06)

Berichterstatlerin: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

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	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	219/1/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont, wie wichtig es ist, die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und andere Investitionen wirksam zur Förderung des Wirtschaftswachstums und einer resilienten Gesellschaft im Rahmen des **digitalen und ökologischen Wandels** der Wirtschaft einzusetzen, indem die **Qualität und Inklusivität der allgemeinen und beruflichen Bildung** (Systeme, Institutionen und Programme) verbessert werden, um den Bedürfnissen der Lernenden aller Altersgruppen in allen Lernphasen gerecht zu werden, sie auf das Leben und den Beruf vorzubereiten und den Zugang aller Beschäftigten sowie der wachsenden Zahl von Nichterwerbstätigen, insbesondere Frauen, zu Weiterbildung sicherzustellen. Auf diese Weise können die Arbeitnehmerfreizügigkeit und der freie Dienstleistungsverkehr gewahrt und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die **Unternehmen** gut mit den Entwicklungen in ihrer Branche Schritt halten und die Qualifikationslücken schließen können, die sich im Zuge des digitalen und ökologischen Wandels in der Industrie auftun.

1.2. Der EWSA empfiehlt, **für jeden Mitgliedstaat erreichbare langfristige Ziele festzulegen und im Rahmen des europäischen Bildungsraums ein ständiges Monitoringsystem einzurichten**, um eine hochwertige und inklusive allgemeine und berufliche Bildung sowie lebenslanges Lernen für alle zu erreichen und sicherzustellen, dass alle über die Kenntnisse, Fähigkeiten, Kompetenzen und Denkweisen verfügen, die gebraucht werden, um Europa zu einer gerechteren, nachhaltigeren, digitaleren und resilienteren Gesellschaft mit einem stärkeren Zusammenhalt zu machen.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass **demokratische Verwaltungsstrukturen in den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung** — beispielsweise durch den **sozialen Dialog** — im Zusammenhang mit dem nächsten strategischen Rahmen der EU ein wesentliches Instrument für eine erfolgreiche Politikgestaltung und -umsetzung auf europäischer und nationaler Ebene sind. Sie müssen gesichert, gestärkt und in sinnvolle Konsultationen mit der organisierten Zivilgesellschaft einbezogen werden.

1.4. Nach Ansicht des EWSA sollte jede künftige **Arbeitsgruppe im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung** dem Rat (Bildung) politische Ergebnisse und vorzugsweise politische Empfehlungen zur Erörterung vorlegen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sollten veröffentlicht, wirksam umgesetzt und insbesondere auf der entsprechenden Politikgestaltungsebene sowie unter den Akteuren auf europäischer und nationaler Ebene umfassend verbreitet werden; daher sollten neben Vertretern von Schulleiterinnen und -leitern, Lehrkräften und Lernenden auch die einschlägigen Sozialpartner und die in der Bildungspolitik aktiven Interessenträger aus den einzelnen Mitgliedstaaten an diesen Arbeitsgruppen beteiligt werden.

1.5. Damit die **Indikatoren, Benchmarks und Ziele** des Aktionsplans zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, der Entschließung des Rates zum europäischen Bildungsraum (2020), der Empfehlung des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Osnabrücker Erklärung erreicht werden können, schlägt der EWSA vor, **weitere Forschungsarbeiten und eine Folgenabschätzung durchzuführen, um die Indikatoren anzupassen und sie um jene zu ergänzen, die notwendig sind**, um die Länder bei ihrer Berichterstattung über die Umsetzung zu unterstützen. Denn die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Bildungssysteme, die Schülerinnen und Schüler und die Lehrenden sind

noch nicht vollständig absehbar. Die Indikatoren sollten auch zu Maßnahmen führen, mit denen sozioökonomisch benachteiligte Schülerinnen und Schüler und Lernende ebenso wie diejenigen mit Behinderungen durch gemeinsame Maßnahmen der Sozial- und Bildungspolitik auf einzelstaatlicher Ebene unterstützt werden. Über die bei Benchmarks und Indikatoren erreichten Ergebnisse sollte in Absprache mit den einschlägigen Sozialpartnern und Interessenträgern auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene berichtet werden.

1.6. Der EWSA regt an, die wichtige Arbeit der **informellen Tagungen für die Zusammenarbeit von Bildungssektoren unter der Leitung des Ratsvorsitzes** fortzuführen (DG School, DGVET, DGHE)⁽¹⁾, Synergien zwischen ihnen zu entwickeln, ihre Arbeit besser bekannt zu machen und nach dem Vorbild des Beratenden Ausschusses für Berufsbildung die einschlägigen Sozialpartner aus allen EU-Mitgliedstaaten in Absprache mit den entsprechenden Organisationen der Zivilgesellschaft in die Beratungen einzubeziehen. Ferner wird empfohlen, die Politik der EU und der Mitgliedstaaten/Regionen im Rahmen wirksamer Partnerschaften zwischen Ministerien, Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft und einer Steuerung durch diese miteinander zu verknüpfen.

1.7. Der EWSA fordert, den ersten Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte im Rahmen des **Aktionsplans zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte**, der auf dem Sozialgipfel 2021 verabschiedet werden soll, auf europäischer und nationaler Ebene und unter umfassender Einbeziehung der einschlägigen Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft und mit Unterstützung durch nachhaltige öffentliche Investitionen und die Aufbau- und Resilienzfähigkeit wirksam umzusetzen.

1.8. Der EWSA verweist auf den ganzheitlichen Ansatz für die allgemeine und berufliche Bildung sowie auf die Bedeutung eines solchen Ansatzes für die Umsetzung der jüngsten EU-Initiativen in den Bereichen Bildung (europäischer Bildungsraum), berufliche Aus- und Weiterbildung (Empfehlung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung), Kompetenzen (Europäische Kompetenzagenda), Jugendbildung (Brücke ins Arbeitsleben) und digitale Kompetenzen (Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027). Es gilt sicherzustellen, dass diese Initiativen zu einem gleichberechtigten Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung von hoher Qualität sowie zur Umschulung und Weiterbildung von Beschäftigten für einen gerechten Wandel auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Sie sollten einerseits gering qualifizierte Erwachsene bei der Arbeitssuche und dem Erwerb unternehmerischer Kompetenz sowie andererseits Unternehmen dabei unterstützen, durch Innovationen im globalen Wettbewerb mitzuhalten.

1.9. Der EWSA betont, dass bei der Umsetzung des Aktionsplans für digitale Bildung 2021–2027 ein wirksamer sozialer Dialog und die Konsultation der Interessenträger, die Achtung und Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte sowie die Unterrichtung, Konsultation und Beteiligung der Arbeitnehmer an der Entwicklung digitaler und unternehmerischer Kompetenzen, insbesondere in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Erwachsenenbildung und Mitarbeiterschulungen, sichergestellt werden müssen, um die Qualifikationslücken zu schließen, denen sich die Unternehmen gegenübersehen. Unter Bezugnahme auf den Bericht des Rechnungshofs fordert der EWSA, den Anteil der 16- bis 74-Jährigen mit grundlegenden digitalen Kompetenzen zur Erreichung des Ziels der Europäischen Kommission von 56 % im Jahr 2019 auf 70 % im Jahr 2025 zu erhöhen, in künftigen EU-Programmen speziell Mittel hierfür vorzusehen, Unter- und Etappenziele festzulegen und die digitalen Kompetenzen in einem sich ständig und rasch wandelnden digitalen Umfeld konsequent zu bewerten.

1.10. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass Beschäftigte und Arbeitslose, die Schwierigkeiten beim Zugang zu hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Erwachsenenbildung haben, wirksam unterstützt werden, indem unter Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Dimension **gezielt Mittel für Bedürftige** wie Arbeitslose, atypisch Beschäftigte, Geringqualifizierte, Menschen mit Behinderungen, ältere Beschäftigte, ältere Menschen und Angehörige sozioökonomisch benachteiligter Gruppen **bereitgestellt werden**.

1.11. Der EWSA regt an, im Rahmen einer wirksamen gemeinsamen Sozial- und Bildungspolitik auf nationaler Ebene etwas gegen die zunehmenden Ungleichheiten in Schulen und in der Gesellschaft insgesamt zu unternehmen. Der EWSA schlägt vor, **eine gemeinsame Ratstagung der für Bildung und Soziales zuständigen Ministerinnen und Minister** abzuhalten, um Lösungen zur Beseitigung der Ungleichheiten im Bildungsbereich und des ungleichen Zugangs zu allgemeiner und beruflicher Bildung in Folge der COVID-19-Krise zu finden.

1.12. Der EWSA begrüßt die in der neuen Entschließung zum europäischen Bildungsraum festgelegten Ziele. Er regt aber an, die Indikatoren und Benchmarks des europäischen Bildungsraums regelmäßig anzupassen und weitere erforderliche Indikatoren (z. B. für grüne Kompetenzen und Kompetenzen/Lernen über nachhaltige Entwicklung) hinzuzufügen, über die die Länder problemlos Bericht erstatten können. Damit soll u. a. sichergestellt werden, dass die nationalen Maßnahmen sozioökonomisch benachteiligte Studierende und Lernende wirksam unterstützen.

⁽¹⁾ Tagung der Generaldirektorinnen und -direktoren für schulische Bildung, Berufsbildung und das Hochschulwesen.

1.13. Der EWSA weist darauf hin, dass es unter dem Blickwinkel des lebenslangen Lernens von entscheidender Bedeutung ist, dass alle Lernenden soziale Kompetenzen entwickeln, und dafür zu sorgen, dass diese Kompetenzen von der frühkindlichen Bildung an bis hin zur Erwachsenenbildung vermittelt werden. Außerdem muss für Toleranz und Nichtdiskriminierung in der allgemeinen und beruflichen Bildung für alle Bürgerinnen und Bürger gekämpft werden. Die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen, insbesondere soziale Sensibilität, Empathie, interkultureller Dialog, staatsbürgerliche Fähigkeiten, soziale und (sozial)unternehmerische Kompetenzen, ist im Laufe der gesamten allgemeinen und beruflichen Bildung wichtig.

1.14. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, den Aufbauplan, NextGenerationEU und weitere EU-Fonds wie Erasmus, ESF+ und den Fonds für einen gerechten Übergang wirksam und konsequent zu nutzen, um die Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung im Sinne einer gerechteren, inklusiveren, nachhaltigeren, digitaleren und resilienteren Gesellschaft mit einem stärkeren Zusammenhalt zu unterstützen.

1.15. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Regierungen über das Europäische Semester weiterhin zu nachhaltigen öffentlichen Investitionen in langfristige Mittelbindungen zur Verbesserung von Qualität, Gerechtigkeit, Gleichheit und sozialer Inklusion in Schulen, zur Gewährleistung des gleichberechtigten Zugangs zu digitalen Materialien für alle Lernenden aller Altersgruppen und zur Förderung der sicheren Nutzung digitaler Technologien in Schulen und Bildungseinrichtungen angehalten werden sollten.

1.16. Der EWSA unterstreicht, dass Kenntnisse, Kompetenzen und Qualifikationen anerkannt, dabei aber die Ausbildungs- und beruflichen Anforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten beachtet werden müssen. Die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu vollwertigen Qualifikationen ist von grundlegender Bedeutung, daher fordert der EWSA die Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens⁽²⁾ und des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens⁽³⁾. Der EWSA bekräftigt seine Auffassung⁽⁴⁾, dass Schulungen, die zu **Micro-Credentials** führen, Qualitätsstandards und klare Informationen über den Wert der Schulung aufweisen sollten, damit sie auf dem Arbeitsmarkt wirksam als Weiterbildung eingebracht und zu einer vollwertigen Qualifikation vervollständigt werden können. Micro-Credentials sollten nicht überreguliert werden, damit sie mit Blick auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausreichend flexibel bleiben.

1.17. Der EWSA ruft dazu auf, den europäischen Bildungsraum nach einem wirksamen sozialen Dialog mit den Lehrkräften auf nationaler Ebene umzusetzen, damit die Qualität des Unterrichts im digitalen Zeitalter verbessert, die Standards in der Lehre angehoben, eine hochwertige und inklusive Lehrerbildung sowie eine kontinuierliche berufliche Weiterbildung entwickelt sowie angemessene Arbeitsbedingungen und Gehälter für Lehrende sichergestellt werden, um den Beruf für hochqualifizierte Bewerberinnen und Bewerber attraktiver zu machen.

1.18. Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, die akademische Freiheit sowie die Autonomie und die Verwaltung von Hochschuleinrichtungen in Bezug auf ihren Beitrag zum lebenslangen Lernen zu achten und für angemessene öffentliche Investitionen in die Hochschulbildung und Forschung zu sorgen, die Inklusivität und Vielfalt der Netzwerke europäischer Hochschulen sicherzustellen sowie die nationalen und institutionellen Kompetenzen im Bereich der Hochschulbildung zu wahren. Der EWSA ruft zu eingehenderen Beratungen mit den Regierungen, den einschlägigen Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft über Vorschläge zu dem „Europäischen Hochschulabschluss“ und dem „Europäischen Hochschulstatut“ sowie zur Unterstützung der Entwicklung des Berufsbildungsangebots auf Hochschulebene auf.

2. Hintergrund

2.1. Diese Stellungnahme ist ein Beitrag zu den Beratungen des Rates während des portugiesischen Vorsitzes (erstes Halbjahr 2021) über die Durchführung von EU-Initiativen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen, insbesondere zum europäischen Bildungsraum, zur aktualisierten Kompetenzagenda und zum Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027.

2.2. Die zunehmende Einkommensungleichheit, die Mobilität der Menschen und die alternde Bevölkerung sind soziale Faktoren, die die Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung beeinflussen. In einer Zeit, in der die Gesellschaft mit wirtschaftlichen Zwängen wie dem digitalen Wandel und der Kreislaufwirtschaft konfrontiert ist, könnte die Unterstützung des individuellen Lernens ein Ansatz für eine nachhaltigere Gesellschaft sein, um so die Hindernisse und Herausforderungen des sozialen und wirtschaftlichen Wandels zu bewältigen und gleichzeitig Lernkompetenz zu fördern.

⁽²⁾ 2012/C 398/01.

⁽³⁾ Lissabonner Anerkennungsübereinkommen.

⁽⁴⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 40.

2.3. Auf dem Gipfeltreffen am 17. November 2017 in Göteborg unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU die europäische Säule sozialer Rechte und nahmen bei dieser Gelegenheit ihre Beratungen über den europäischen Bildungsraum⁽⁵⁾ auf. Zwischen 2018 und 2020 folgten mehrere neue Vorschläge zu diesem Thema, bis schließlich im Februar 2021 die neue Entschließung des Rates vorgelegt wurde. Die Initiative bezieht sich auf den ersten Grundsatz der Säule: „Jede Person hat das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen“. Ebenso bezieht sie sich auf die im vierten Grundsatz genannten Rechte, einschließlich des Rechts auf Unterstützung von Fortbildung und Umschulung, insbesondere des Zugangs junger Menschen zu einer weiterführenden Ausbildung oder einem Praktikums- bzw. Ausbildungsplatz.

2.4. Am 1. Juli 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihr neues Vorschlagspaket, darunter die Mitteilung *Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz*⁽⁶⁾, einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur *beruflichen Aus- und Weiterbildung*⁽⁷⁾ sowie eine Mitteilung⁽⁸⁾ und einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates⁽⁹⁾ zur *Förderung der Jugendbeschäftigung: eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation*. Diese Strategiepapiere verknüpfen lebenslanges Lernen, Weiterqualifizierung und Umschulung mit der Umsetzung und Verwirklichung des europäischen Bildungsraums. Als Reaktion auf diese Initiativen verabschiedete der EWSA im Jahr 2020 Stellungnahmen zur aktualisierten Kompetenzagenda⁽¹⁰⁾, zur Stärkung der Jugendgarantie⁽¹¹⁾ und zu einer EU-Strategie für bessere grüne Fähigkeiten und Kompetenzen für alle⁽¹²⁾.

2.5. In seiner Stellungnahme *Der Gebrauchswert zählt wieder: neue Perspektiven und Herausforderungen für europäische Produkte und Dienstleistungen*⁽¹³⁾ (2019) vertrat der EWSA die Auffassung, dass innovative, hoch spezialisierte Produkte und Dienstleistungen, die sowohl den Bedürfnissen der Kunden als auch den Kriterien der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit gerecht werden, zur Hauptstärke und zum Schwerpunkt der modernen europäischen Wettbewerbsfähigkeit werden können. Daher empfiehlt er politische Maßnahmen für ein relevantes Angebot an allgemeiner und beruflicher Bildung.

2.6. Am 30. September 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über die *Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025*⁽¹⁴⁾ mit sechs Schwerpunktbereichen: **Qualität, Inklusion und Gleichstellung der Geschlechter, grüner und digitaler Wandel, Lehrende und Auszubildende, Hochschulbildung und geopolitische Dimension**. Der Rat (Bildung) unterstrich am 30. November 2020 die Bedeutung der nationalen Zuständigkeit für Bildung sowie die Achtung der Vielfalt der Kulturen und Bildungssysteme. Offene Fragen stellten für den Rat der Governance-Mechanismus für den europäischen Bildungsraum und die Ziele dar, die bis 2030 auf Unionsebene erreicht werden sollen.⁽¹⁵⁾

2.7. Ergänzend zu den früheren politischen Initiativen folgten auf die Mitteilung der Kommission *Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027 — Neuauftellung des Bildungswesens für das digitale Zeitalter*⁽¹⁶⁾ Schlussfolgerungen des Rates, in denen Folgendes hervorgehoben wurde: „Digitale Bildung sollte lernerzentriert sein und jeden Einzelnen und alle Bürgerinnen und Bürger dabei unterstützen, ihre Persönlichkeit und ihre Fertigkeiten selbstbewusst, frei und verantwortungsbewusst zu entwickeln.“⁽¹⁷⁾

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die COVID-19-Pandemie hat die europäische Wirtschaft durch den noch nie dagewesenen Konjunkturreinbruch und die Herausforderungen, mit denen die Unternehmen in der Krise zu kämpfen hatten, in eine tiefe Rezession gestürzt und die Arbeitslosenquote in die Höhe getrieben. Obwohl durch europäische und nationale Instrumente unterstützte Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen umfassend eingesetzt werden, wird die Arbeitslosigkeit in der EU voraussichtlich von 6,7 % im Jahr 2019 auf 7,7 % im Jahr 2020 und 8,6 % im Jahr 2021 ansteigen, bevor sie 2022 leicht auf 8,0 % zurückgehen wird (Eurostat, 5. November 2020). Die hohe Arbeitslosenquote aufgrund der COVID-19-Krise verstärkt den Bedarf an Kompetenzen, Weiterqualifizierung und Umschulung der europäischen Arbeitskräfte aufgrund des **digitalen und grünen Wandels** der Industrie. Wirksame Maßnahmen der EU müssen das Wirtschaftswachstum und eine resiliente Gesellschaft fördern.

⁽⁵⁾ COM(2017) 673 final.

⁽⁶⁾ COM(2020) 274 final.

⁽⁷⁾ COM(2020) 275 final.

⁽⁸⁾ COM(2020) 276 final.

⁽⁹⁾ COM(2020) 277 final.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 40.

⁽¹¹⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 48.

⁽¹²⁾ ABl. C 56 vom 16.2.2021, S. 1.

⁽¹³⁾ ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 27.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 625 final.

⁽¹⁵⁾ Videokonferenz der EU-Bildungsministerinnen und -minister, 30. November 2020 — wichtigste Ergebnisse: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eyps/2020/11/30/education/#>.

⁽¹⁶⁾ COM(2020) 624 final.

⁽¹⁷⁾ 2020/C 415/10.

3.2. Die COVID-19-Krise hat die **Digitalisierung in den Bereichen Bildung, Arbeit und Alltag** beschleunigt. Der EWSA unterstreicht in seiner Stellungnahme zur aktualisierten Kompetenzagenda Folgendes: „Alle Europäerinnen und Europäer sollten im Rahmen eines gerechten Übergangs und mit Blick auf den **demografischen Wandel** das Recht auf Zugang zu hochwertiger und inklusiver Aus- und Weiterbildung sowie lebenslangem Lernen haben. Der EWSA macht auf das drängende Problem der **Bildungsarmut** aufmerksam, die sich infolge des ungleichen Zugangs zu allgemeiner und beruflicher Bildung während der COVID-19-Krise verschärft hat“⁽¹⁸⁾. Die Entwicklung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen muss nicht nur den Erfordernissen des Arbeitsmarkts und der Aussicht auf einen Wettbewerbsvorsprung durch Qualität Rechnung tragen, sondern ermöglicht es den Lernenden auch, sich als aktive demokratische Bürgerinnen und Bürger zu engagieren, und trägt zum Abbau sozialer Ungleichheit und der Bildungsungerechtigkeit bei. Daher ist neben besseren digitalen Kompetenzen der Unionsbürgerinnen und -bürger auch die digitale Medienkompetenz entscheidend dafür, dass sich diese in der heutigen Welt mit all ihren Komplexitäten zurechtfinden können.

3.3. Durch Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene muss sichergestellt werden, dass **die allgemeine und berufliche Bildung Menschenrechte und ein öffentliches Gut sind**, die kulturelle Vielfalt Europas geachtet wird und die Bildungs- und Ausbildungspolitik in der **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten** verbleibt. Die Politik muss auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene wirksame Maßnahmen ergreifen, um die *Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung* und die *europäische Säule sozialer Rechte* umzusetzen und so für eine effektive und inklusive allgemeine und berufliche Bildung von hoher Qualität für alle und überall in der EU zu sorgen. Dafür müssen alle Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft an dem **Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte** beteiligt werden.

3.4. Im europäischen Bildungsraum muss es vor allem darum gehen, **die politische Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern weiter auszubauen und weiterhin eine Lernplattform** für Ministerien, Sozialpartner im Bildungsbereich und die einschlägigen Akteure der Zivilgesellschaft bereitzustellen. Eine wirksame Steuerung erfordert aufeinander abgestimmte Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung für jeden Bildungssektor von der frühkindlichen Bildung bis zur Erwachsenenbildung, einschließlich der beruflichen Aus- und Weiterbildung für alle Altersgruppen, sowie die Verknüpfung von europäischen und nationalen/regionalen Maßnahmen im Rahmen wirksamer Partnerschaften zwischen Ministerien, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft im Rahmen dreigliedriger politischer Gruppen.

3.5. Der EWSA betont unter Verweis auf seine Stellungnahme *Nachhaltige Finanzierung des lebenslangen Lernens und der Kompetenzentwicklung vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels*⁽¹⁹⁾, dass der Erfolg der Maßnahmen für die wirtschaftliche und soziale Inklusion von Lernenden aller Altersgruppen sowie für die Unternehmensförderung von nachhaltigen öffentlichen **Investitionen** in die allgemeine und berufliche Bildung sowie von wirksamen privaten Investitionen in die berufliche Aus- und Weiterbildung aller Altersgruppen abhängt. Daher müssen der **Aufbauplan, NextGenerationEU** und weitere **EU-Fonds** (z. B. ESF+, Fonds für einen gerechten Übergang) mit Blick auf das **Europäische Semester** wirkungsvoll und kohärent zur Unterstützung der allgemeinen und beruflichen Bildung eingesetzt werden.

3.6. Da mehrere **Indikatoren und Benchmarks** des strategischen Rahmens ET 2020 nicht erreicht wurden, begrüßt der EWSA, dass viele Indikatoren im Rahmen der Initiative für einen europäischen Bildungsraum gestärkt wurden. Diese Indikatoren sind jedoch ziemlich herausfordernd und erfordern finanzielle Zusagen seitens der Mitgliedstaaten. Ferner ist eine Klärung der Begriffe erforderlich, die von den einzelnen Ländern als Indikatoren verwendet werden. Zudem muss die Umweltbildung durch Festlegung einer Benchmark verbessert werden.

3.7. Die COVID-19-Krise zeigt deutlich, dass die Schulen entscheidende Bedeutung für die Entwicklung der **sozialen Kompetenzen** der Schülerinnen und Schüler haben. Den Lernenden sollte vermittelt werden, wie sie diese Kompetenzen im Laufe ihres Lebens durch *Lernen lernen* und aktive Teilhabe an der Gesellschaft, durch das Kennenlernen anderer Kulturen, den Erwerb von Fremdsprachen und Mobilität, durch Vertiefung ihres Wissens über die Kunst usw. verbessern können. Diese Kompetenzen sind besonders wichtig, da sich in der Geschichte vielfach gezeigt hat, dass Wirtschaftskrisen und Finanzkrisen zum Aufkeimen von Radikalismus beitragen. Daher weist der EWSA darauf hin, wie wichtig es ist, die *Erklärung zur Förderung von Politischer Bildung und der gemeinsamen Werte von Freiheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung* (2015)⁽²⁰⁾ weiter umzusetzen und sie auf Lernende aller Altersgruppen anzuwenden.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 40.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 232 vom 14.7.2020, S. 8.

⁽²⁰⁾ Pariser Erklärung (2015).

3.8. Um die **grünen Fähigkeiten, Kompetenzen** und Denkweisen aller Menschen in Europa zu verbessern, müssen die EU-Mitgliedstaaten die Umweltpolitik mit der Bildungspolitik verknüpfen und nationale Strategien für grüne Fähigkeiten und Kompetenzen aufstellen. Der EWSA weist darauf hin ⁽²¹⁾, dass auf EU-Ebene Indikatoren und Benchmarks für grüne Fähigkeiten und Kompetenzen in Bezug auf das Bewusstsein für den Klimawandel, ökologisch verantwortungsbewusstes Handeln und die nachhaltige Entwicklung entwickelt werden könnten, um die Länder dabei zu unterstützen, diese grünen Fähigkeiten und Kompetenzen im Rahmen eines transformativen Bildungsansatzes bereits ab der frühkindlichen Bildung sowie auch in der Erwachsenenbildung als Teil des lebenslangen Lernens in die Lehrpläne zu integrieren.

3.9. Der EWSA begrüßt den Schwerpunkt des **Aktionsplans für digitale Bildung 2021–2027** auf dem gleichberechtigten Zugang zu digitalen Instrumenten, dem Internet sowie der Entwicklung digitaler Kompetenzen und anderer Kompetenzen, insbesondere für Frauen in MINT- und IT-Berufen. Wirksame **Strategien für Kompetenzen und die Digitalisierung auf nationaler und betrieblicher Ebene** sollten Arbeitnehmer durch ein relevantes und hochwertiges Schulungsangebot unterstützen. Auch **die Betriebe benötigen Unterstützung**, um die Weiterqualifizierung und Umschulung ihrer Beschäftigten insbesondere im Zuge der Digitalisierung ihrer Arbeitsplätze sicherzustellen. Dies steht auch im Einklang mit dem ökologischen Wandel der Industrie sowohl in Bezug auf Produkte als auch auf Verfahren, der nicht nur eine Notwendigkeit, sondern auch eine Chance für die europäische Wirtschaft darstellt.

3.10. Die Achtung **vollwertiger Qualifikationen** ist von grundlegender Bedeutung. Im Hinblick auf die Verwirklichung der **automatischen gegenseitigen Anerkennung** bis 2025 betont der EWSA, dass Kenntnisse, Kompetenzen und Qualifikationen anerkannt, dabei aber die Ausbildungs- und beruflichen Anforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten beachtet werden müssen. Ferner muss der Zugang zu aktuellen Informationen über Anerkennungsverfahren für Studierende und Lernende verbessert werden. Zu diesem Zweck muss die Umsetzung der Empfehlung des Rates zur *Validierung nichtformalen und informellen Lernens* ⁽²²⁾ sowie des Lissabonner Anerkennungsübereinkommens ⁽²³⁾ verbessert werden, um das lebenslange Lernen für alle zu unterstützen.

3.11. Der EWSA begrüßt die Initiative des Aktionsplans für digitale Bildung 2021–2027, eine **europäische Plattform für den Austausch digitaler Materialien und Kurse** zu schaffen. Die Nutzer müssen umfassend darüber informiert werden, ob Kurse zum Erwerb vollwertiger Qualifikationen oder von Teilqualifikationen bzw. Micro-Credentials führen, wer die Online-Kurse validiert und die Qualitätssicherung gewährleistet, ob und wie sie anerkannt werden und wie sie zu einer vollwertigen Qualifikation vervollständigt werden können. Es wäre wichtig, diese Kurse im Europass-Portal aufzuführen und das Urheberrecht und das geistige Eigentum an den Online-Materialien sowie die Qualität und Relevanz der betreffenden Online-Kurse genauestens zu beachten.

3.12. Die **Lehrenden** spielen eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung einer hochwertigen allgemeinen und beruflichen Bildung, doch nach Angaben der OECD fühlt sich nicht einmal jeder fünfte Lehrende in seinem Beruf von der Gesellschaft ausreichend wertgeschätzt. ⁽²⁴⁾ Außerdem verdienen Lehrende durchschnittlich 11 % weniger als andere Fachkräfte mit Hochschulabschluss. ⁽²⁵⁾ Der europäische Bildungsraum muss Lehrkräfte, Auszubildende und sonstiges Bildungspersonal wirksam bei der Bewältigung der negativen Folgen der COVID-19-Krise unterstützen.

3.13. Die Inklusivität und Vielfalt der an der Initiative Netzwerke **Europäischer Hochschulen** beteiligten Einrichtungen, Studierenden und Lehrkräfte müssen in allen Ländern des Bologna-Prozesses gefördert werden, wobei die nationalen und institutionellen Kompetenzen in der Hochschulbildung zu wahren und zu achten sind.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²¹⁾ Abl. C 56 vom 16.2.2021, S. 1.

⁽²²⁾ 2012/C 398/01.

⁽²³⁾ Lissabonner Anerkennungsübereinkommen.

⁽²⁴⁾ TALIS — Internationale Erhebung der OECD über Lehren und Lernen, OECD 2018.

⁽²⁵⁾ OECD, Bildung auf einen Blick 2020, OECD iLibrary | Introduction: The indicators and their framework (oecd-ilibrary.org).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Harmonisierung des Marktzugangs für Nahrungsergänzungsmittel in der EU: Lösungen und bewährte Verfahren“*(Sondierungsstellungnahme)*

(2021/C 286/07)

Berichterstatter: **Veselin MITOV**

Befassung	Portugiesischer Ratsvorsitz, 26.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	15.4.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	245/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Markt für Nahrungsergänzungsmittel in Europa wächst. Nahrungsergänzungsmittel sind in der Richtlinie 2002/46/EG⁽¹⁾ geregelt, die in der EU nicht einheitlich angewendet wird. Für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes der EU ist eine einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften jedoch unerlässlich, da sie für den freien Verkehr sicherer Erzeugnisse sorgt.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet eine **Überarbeitung dieser Rechtsvorschrift**, insbesondere durch eine Aktualisierung der Definition von Nahrungsergänzungsmitteln, die Aufnahme einer Meldepflicht und einer Verpflichtung zur Prüfung der Verwaltungsunterlagen sowie die Einrichtung eines Systems zur **Lebensmittelüberwachung**, um Nebenwirkungen zu erfassen und so den Schutz der öffentlichen Gesundheit zu verbessern.

1.3. Die **Sicherheit** der Erzeugnisse und Zutaten muss an erster Stelle stehen. Sie sollte daher auf wissenschaftlicher Basis festgestellt werden. Der EWSA empfiehlt, für Vitamine und Mineralstoffe **Höchstwerte** festzulegen und für Zutaten, einschließlich pflanzlicher Stoffe, Positiv- und Negativlisten zu erstellen.

1.4. Die den Verbrauchern zur Verfügung gestellten **Informationen** müssen ihnen einen gefahrlosen Verzehr der Erzeugnisse garantieren. Der EWSA empfiehlt, Kommunikationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Aufklärung der Verbraucher, insbesondere für den elektronischen Handel, durchzuführen.

1.5. Der EWSA fordert die Behörden auf, die **Kontrolle, Untersuchung und Überwachung** der Erzeugnisse zu verstärken, um Verbraucher und Wirtschaftsakteure zu schützen, indem nicht konforme Erzeugnisse vom Markt genommen werden. Durch diese Kontrollen muss auch der **unlautere Wettbewerb** zwischen den Wirtschaftsakteuren verhindert werden (insbesondere Verwendung unzulässiger Angaben, nicht konforme Erzeugnisse aus Drittstaaten).

1.6. Der EWSA fordert daher alle Interessenträger auf, den Rechtsrahmen für Nahrungsergänzungsmittel und dessen Umsetzung im Interesse einer faireren Wirtschaft und einer höheren gesundheitlichen Sicherheit der Erzeugnisse zu **harmonisieren**.

2. Einleitung

2.1. Diese Stellungnahme wird auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes erarbeitet, um Lösungen und bewährte Verfahren für die Harmonisierung des Marktzugangs von Nahrungsergänzungsmitteln in der EU aufzuzeigen. Sie kann in die Arbeiten des Ratsvorsitzes zu diesem Thema einfließen, insbesondere im Rahmen einer Konferenz im ersten Halbjahr sowie von Arbeitsgruppen innerhalb des Rates. Der EWSA hat dieses einen wenig untersuchten Teil des Lebensmittelsektors betreffende Ersuchen begrüßt.

⁽¹⁾ ABl. L 183 vom 12.7.2002, S. 51.

2.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass sich dieses Thema gut in das Konzept „Eine Gesundheit“ der Weltgesundheitsorganisation und in die europäische Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ einfügt, mit denen eine gesunde und nachhaltige Ernährung und eine bessere Information der Verbraucher unter Gewährleistung eines gerechten Handels zwischen den Wirtschaftsakteuren angestrebt wird⁽²⁾. Nach Auffassung des EWSA ist eine gesunde und nachhaltige Ernährung eine zentrale Säule einer umfassenden EU- Lebensmittelpolitik, da wir unsere Ernährung dringend so umstellen müssen, dass sie die Gesundheit sowohl der Ökosysteme als auch der Menschen stärkt, statt ihnen zu schaden⁽³⁾.

2.3. Der EWSA unterstützt seit jeher die Politik der Union zum Schutz der Gesundheit in der gesamten Lebensmittelkette mit dem Ziel, Sicherheit, Hygiene und klare, transparente und verlässliche Informationen zu den Produkten zu fördern⁽⁴⁾. Der Ausschuss vertritt ferner die Auffassung, dass die Lebensmittelsicherheit weiterhin auf einem robusten System und einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) beruhen muss, mit transparenten Verfahren zur Bewertung der Sicherheit neuer Produkte, die in die Lebensmittelkette gelangen, sowie einer lückenlosen Rückverfolgbarkeit und einer angemessenen Risikokommunikation⁽⁵⁾.

3. Hin zu einer Harmonisierung im Bereich der Nahrungsergänzungsmittel

3.1. Der Rechtsrahmen muss verbessert werden

3.1.1. Nahrungsergänzungsmittel sind in der Richtlinie 2002/46/EG genauer geregelt, die seit ihrem Erlass kaum geändert wurde.

3.1.2. Die **Definition** von Nahrungsergänzungsmitteln hat sich trotz der Innovationen in dieser Branche und neuen Konsummustern nicht weiterentwickelt. Sie ist nicht ausreichend genau und wird unterschiedlich ausgelegt. Als Beispiel sei hier der Begriff der „abgemessenen kleinen Mengen“ genannt, der sich von Land zu Land unterscheidet (keine festgelegte Menge). Diese Auslegungen können zu Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Status der Nahrungsergänzungsmittel und die Ergebnisse von Kontrollen führen. Die Definition muss erweitert und präzisiert werden.

3.1.3. Der EWSA schlägt eine **Aktualisierung der Rechtsvorschriften** vor, um den Markt der Nahrungsergänzungsmittel weiter zu harmonisieren und die neuen Entwicklungen zu berücksichtigen.

3.2. Eine wirksamere Meldung

3.2.1. Die **Meldung** ist in der Richtlinie als Möglichkeit vorgesehen. Bei dieser Meldung werden die Erzeugnisse vor ihrem Inverkehrbringen behördlich registriert. Es handelt sich dabei weder um eine Genehmigung für das Inverkehrbringen noch um einen Konformitäts- oder Sicherheitsnachweis. Fast jeder Mitgliedstaat (24 von 27) kann über den Inhalt dieser Meldung sowie über das Verfahren zur Verarbeitung der betreffenden Daten entscheiden (das von einer einfachen Hinterlegung bis zu einer sehr eingehenden Untersuchung reichen kann).

3.2.2. Die in der Meldung enthaltenen Informationen ermöglichen den zuständigen Behörden eine bessere Kenntnis ihres Marktes, durch die Verarbeitung der Daten wird der Vertrieb von nicht den (nationalen und europäischen) Rechtsvorschriften entsprechenden Erzeugnissen verhindert und werden die Kontrollen erleichtert.

3.2.3. Der EWSA schlägt eine bessere Harmonisierung der nationalen Systeme vor und empfiehlt, in die Rechtsvorschriften verbindliche Mindestangaben (qualitative und quantitative Zusammensetzung, Kennzeichnung usw.), vorzugsweise in digitaler Form, aufzunehmen, um den Verwaltungsaufwand für die Wirtschaftsakteure zu begrenzen und gleichzeitig höchstmögliche Standards zu gewährleisten. Sofern machbar, schlägt der EWSA die Einrichtung eines mehrsprachigen europäischen Portals vor, dessen Inhalt den Mitgliedstaaten überlassen bliebe. Da die Zusammensetzung kaum harmonisiert ist (siehe unten), kann diese Frage nur auf nationaler Ebene behandelt werden.

3.2.4. Nach Ansicht des EWSA muss die Meldung verbindlich vorgeschrieben werden, um die Verbraucher zu schützen. Dieses Vorgehen ermöglicht das Inverkehrbringen sichererer Erzeugnisse und erleichtert zudem die Kontrolle und die Überwachung des Marktes. Die Liste der gemeldeten Erzeugnisse und die zugehörigen Schlussfolgerungen sollten den Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden. Die Verbraucher sollten nicht zögern, sich zu informieren und eine Beschwerde bei den Kontrollbehörden einzureichen, wenn sie einen Verstoß feststellen.

⁽²⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 268.

⁽³⁾ ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 9.

⁽⁴⁾ ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 158.

⁽⁵⁾ ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 1.

3.3. Die Festlegung von Höchstwerten für Nährstoffe, eine Priorität für die Gesetzgebung

3.3.1. **Vitamine und Mineralstoffe** sind die bekanntesten Zutaten von Nahrungsergänzungsmitteln. Nährstoffe und ihre chemischen Formen wurden im Anschluss an Sicherheitsbewertungen durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) zunächst in der Verordnung (EG) Nr. 1170/2009 der Kommission⁽⁶⁾ geregelt und aufgeführt. Derzeit werden die Höchstmengen auf nationaler Ebene entweder aufgrund ihrer wirksamen Dosis oder aufgrund der Toxizität bestimmt⁽⁷⁾. Einige Länder haben keine gesetzlichen Grenzwerte festgelegt. Die EFSA hat in ihren verschiedenen Gutachten Toxizitätsgrenzen definiert. Diese Werte beziehen sich auf die gesamte ernährungsbedingte Exposition⁽⁸⁾ und können nicht auf Nahrungsergänzungsmittel allein extrapoliert werden.

3.3.2. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die EFSA rasch zu beauftragen, die Höchstgehalte an Nährstoffen sowie die Reinheitskriterien für Nahrungsergänzungsmittel festzulegen. Aufgrund der Größe des EU-Gebiets und der unterschiedlichen Ernährungsgewohnheiten (Verzehr von Gemüse, Fisch oder Fleisch, Zusammensetzung des Leitungswassers usw.) ist ein einheitlicher Höchstwert nicht immer möglich, die Grenzwerte könnten jedoch nach Regionen/Gruppen von Ländern aufgestellt werden. Zudem sollten Grenzwerte für schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen wie Kinder oder Schwangere festgelegt werden.

3.3.3. Diese europäische Harmonisierung käme allen Interessenträgern zugute; die Verbrauchersicherheit würde erhöht, das Risiko einer Überdosierung verringert und der freie Verkehr der Erzeugnisse würde sowohl den Wirtschaftsakteuren, die ihre Erzeugnisse auf mehr Märkten vertreiben könnten, als auch den Verbrauchern nutzen, die eine größere Auswahl hätten.

3.3.4. Auch wenn Nährstoffe Vorrang haben, sollten **andere** in den Erzeugnissen verwendete **Zutaten** ebenfalls harmonisiert werden. Dies würde ihren Verkehr begünstigen und den Nachweis ihrer Unschädlichkeit aufgrund einer wissenschaftlichen Bewertung ermöglichen. Einige Länder haben sich insbesondere bemüht, ihre Rechtsvorschriften für pflanzliche Erzeugnisse durch die Erstellung gemeinsamer Listen anzugleichen: Belgien, Frankreich und Italien und in jüngerer Zeit Deutschland, die Schweiz und Österreich. Biotechnologisch entwickelte Zutaten wie Mikroorganismen (Probiotika, Hefen) verdienen ebenfalls besondere Aufmerksamkeit.

3.3.5. Der EWSA empfiehlt der Kommission ferner, die Erstellung von Positiv- und Negativlisten für andere Stoffe in Erwägung zu ziehen, und zwar sowohl in Bezug auf die Identität und die Menge als auch auf die Verwendungsbedingungen, wie im Fall der Verordnung (EU) 2015/2283⁽⁹⁾ über neuartige Lebensmittel geschehen.

3.4. Produktangaben, ein wichtiges Instrument für die Verbraucher

3.4.1. Die Verbraucherinformation erfolgt im Allgemeinen über die Produktkennzeichnung — Liste der Inhaltsstoffe, Allergene usw. — und fällt unter die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011⁽¹⁰⁾,⁽¹¹⁾. Allerdings betrafen 58 % der bei Kontrollen im Jahr 2018 aufgedeckten Verstöße die Kennzeichnung⁽¹²⁾. Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Union im Rahmen der Arbeiten des Rates zur Lebensmittelkennzeichnung, stellt jedoch fest, dass einige Probleme nach wie vor ungelöst sind.

3.4.2. Die Eigenschaften des Erzeugnisses werden in den Angaben auf dem Etikett, aber auch in der Werbung in Zeitschriften, im Fernsehen, im Internet usw. beschrieben. Werbung kann zum Kauf bestimmter Erzeugnisse anregen. In der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006⁽¹³⁾ waren Positivlisten für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben vorgesehen. Angaben zu Vitaminen und Mineralstoffen wurden von der EFSA bereits bewertet und veröffentlicht, Angaben zu pflanzlichen oder sonstigen Stoffen wurden jedoch noch nicht untersucht. Diese Angaben unterliegen daher nationalen Vorschriften — sofern diese bestehen —, und auf dem Markt gibt es alle möglichen nicht überprüften Behauptungen, die dann zu **Marktverzerrungen** führen.

3.4.3. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die bestmögliche Arbeitsweise festzulegen, damit die EFSA weiterhin nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu ausstehenden Stoffen — in erster Linie Angaben zu pflanzlichen Stoffen — bewerten und die Voraussetzungen für sichere Zutaten schaffen kann.

⁽⁶⁾ ABl. L 314 vom 1.12.2009, S. 36.

⁽⁷⁾ Urteil des Europäischen Gerichtshofes, Rechtssache C-672/15.

⁽⁸⁾ Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 zum Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen hätte die Kommission spätestens am 19. Januar 2009 die Höchstgehalte an Nährstoffen in Lebensmitteln (außer Nahrungsergänzungsmitteln) festlegen müssen.

⁽⁹⁾ ABl. L 327 vom 11.12.2015, S. 1.

⁽¹⁰⁾ ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18.

⁽¹¹⁾ Der Rat prüft derzeit einen Fahrplan zur Überarbeitung der Vorschriften für die Information der Verbraucher über die Herkunft von Zutaten und Verfallsdaten, der begrenzte Auswirkungen auf Nahrungsergänzungsmittel hat.

⁽¹²⁾ Europäisches Netz zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug (EU Food Fraud Network) und System für Amtshilfe und Zusammenarbeit — Jahresbericht 2018.

⁽¹³⁾ ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9.

3.5. Grenzprodukte — Erzeugnisse mit einem gewissen Risiko

3.5.1. Auch die Art und Weise, wie Nahrungsergänzungsmittel dargestellt und beworben werden, kann zu Verwirrung im Hinblick auf den **Status der Erzeugnisse** führen. Einige Wirtschaftsakteure scheuen sich nicht, ihren Erzeugnissen therapeutische oder prophylaktische Eigenschaften zuzuweisen, sie als Alternativen zu Arzneimitteln zu deklarieren oder als „Nutraceutical“ (abgeleitet aus dem englischen Begriff „nutraceuticals“, der sich aus den Wörtern „nutrition“ (Ernährung) und „pharmaceutical“ (Arzneimittel) zusammensetzt) zu bezeichnen. Eine spezielle Kontrollkampagne hat gezeigt, dass diese **irreführenden** Angaben bei der Prävention oder Bekämpfung der COVID-19-Pandemie verwendet werden⁽¹⁴⁾. Die Verbraucher können durch diese falschen Versprechungen beeinflusst werden.

3.5.2. Diese Erzeugnisse, deren Status⁽¹⁵⁾ nicht klar ist, werden als „Grenzprodukte“ bezeichnet. Diese Grauzone ergibt sich aus dem Ort ihres Verkaufs, der Form der Erzeugnisse sowie der Tatsache, dass bestimmte Zutaten sowohl in Lebensmitteln als auch in Arzneimitteln — allerdings in unterschiedlicher Dosierung — verwendet werden können.

3.5.3. Der EWSA empfiehlt der Kommission, eine Arbeitsgruppe „Grenzprodukte“, wie sie für Arzneimittel, Medizinprodukte, Kosmetika und Biozide besteht, beispielsweise innerhalb der Expertengruppe des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel, einzurichten, die Dokumente veröffentlicht, die den Behörden und den Wirtschaftsakteuren bei der Klarstellung des Status der Produkte helfen. Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe steht der Einrichtung gemischter Ausschüsse auf nationaler Ebene, die den Status der Erzeugnisse bestimmen, nicht entgegen.

3.5.4. Der EWSA rät den Behörden dringend, spezielle Kontrollen dieser Erzeugnisse durchzuführen, um sie vom Markt zu nehmen. Das Vorhandensein dieser Erzeugnisse stellt einen **unlauteren Wettbewerb** gegenüber Arzneimittelunternehmen dar, die Genehmigungen für das Inverkehrbringen von Arzneimitteln beantragen müssen. Durch eine Veröffentlichung dieser Kontrollen würden die Verbraucher zudem über die Risiken dieser Erzeugnisse informiert.

3.6. Die Ausbreitung des elektronischen Handels führt zu mehr Auswahlmöglichkeiten, aber auch zu Ungleichheiten

3.6.1. Der **Fernabsatz** von Lebensmittelerzeugnissen hat infolge der COVID-19-Pandemie zugenommen. Nahrungsergänzungsmittel sind Erzeugnisse, die in der Regel lange haltbar sind und leicht transportiert werden können.

3.6.2. Bedauerlicherweise entsprechen einige dieser Erzeugnisse, vor allem außereuropäische Produkte, insbesondere hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und ihrer Angaben nicht den Vorschriften; dies führt zu **unlauterem Wettbewerb** gegenüber europäischen Wirtschaftsakteuren, die sich an die Bestimmungen halten. Zudem haben die Mitgliedstaaten festgestellt, dass bestimmte Erzeugnisse verbotene oder gefährliche Stoffe (Amphetamine in Nahrungsergänzungsmitteln für Sportler, Arzneimitteln usw.) enthalten, die eine Gefahr für die Verbraucher darstellen.

3.6.3. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die **Überwachung** und Kontrolle von Plattformen und Websites für den elektronischen Handel zu verstärken, Proben zu entnehmen und Analysen durchzuführen sowie Erzeugnisse, die nicht den Vorschriften entsprechen, im Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF — Rapid Alert System for Food and Feed) zu melden.

3.6.4. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die **Kommunikation** und die **Aufklärung** der Verbraucher und des Gesundheitspersonals ausgeweitet werden müssen, um Einkäufe im Internet sicherer zu machen. Zwar dürfen eigentlich nur sichere Lebensmittel verkauft werden, doch sollten sich die Verbraucher bewusst sein, dass einige online angebotene Produkte eine Gefahr für ihre Gesundheit darstellen können.

3.7. Die Lebensmittelüberwachung als Warninstrument

3.7.1. Bestimmte Zutaten können **Nebenwirkungen** haben, selbst wenn die Erzeugnisse den Rechtsvorschriften entsprechen. Die Sicherheit wird nicht für jedes Erzeugnis oder jede Zutat überprüft, Gleiches gilt für ihre mögliche Wechselwirkung mit anderen Erzeugnissen wie Arzneimitteln.

3.7.2. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten verfügen über ein strukturiertes System zur Erfassung von Nebenwirkungen und deren Überwachung (**Lebensmittelüberwachung**). Ein solches System besteht in folgenden Ländern: Italien, Frankreich, Dänemark, Portugal, Tschechische Republik, Slowenien und Kroatien.

⁽¹⁴⁾ Die Ergebnisse dieser Kontrollen sind hier abrufbar.

⁽¹⁵⁾ Gemäß einem Urteil des europäischen Gerichtshofes fällt der Status der Erzeugnisse in die Zuständigkeit der nationalen Behörden, ein Nahrungsergänzungsmittel kann je nach Land einen anderen Status haben: verbundene Rechtssachen C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 und C-318/03.

3.7.3. Der EWSA fordert die Einrichtung einer nationalen **Lebensmittelüberwachung**, um die Sicherheit der Erzeugnisse zu fördern und ein hohes **Gesundheitsschutzniveau** zu gewährleisten, indem Anzeichen frühzeitig erkannt und so Gesundheitsprobleme **verhindert** werden. Mit diesem System sollten Nebenwirkungen, unabhängig von ihrer Schwere, erfasst werden können, um die Bewertung der Sicherheit von Erzeugnissen zu untermauern, gegebenenfalls Notfallmaßnahmen zu ergreifen oder die Rechtsvorschriften anzupassen und den Wirtschaftsakteuren die Entwicklung sichererer Erzeugnisse zu ermöglichen, indem sie die Informationen in ihre **Qualitätskontrolle** einbeziehen. Bei der Produktion gelten für Nahrungsergänzungsmittel die gleichen Sicherheitsvorschriften wie für die übrigen Erzeugnisse des Agrar- und Lebensmittelsektors (HACCP⁽¹⁶⁾ usw.) und es wurden keine konkreten Risiken für die Beschäftigten des Sektors festgestellt.

3.7.4. Darüber hinaus schlägt der EWSA vor, auf europäischer Ebene eine Arbeitsgruppe für die Mitgliedstaaten unter Aufsicht der EFSA einzusetzen, die den Informationsaustausch zwischen den Ländern, die gemeinsame Nutzung bewährter Verfahren für eine einheitliche Bewertung, den Austausch wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie gegebenenfalls ihre Einbeziehung in die europäischen Rechtsvorschriften ermöglichen würde.

Brüssel, den 27. April 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ HAACP steht für Hazard Analysis and Critical Control Points (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte).

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

560. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES (JDE)
– VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 27.4.2021-28.4.2021Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine
Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance
(Daten-Governance-Gesetz)“

(COM(2020) 767 final)

(2021/C 286/08)

Berichtersteller: **Giuseppe GUERINI**Mitberichtersteller: **Marinel Dănuț MUREȘAN**

Befassung	Rat der Europäischen Union: 11.12.2020 Europäisches Parlament, 14.12.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	234/3/13

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung über die „Daten-Governance“, der die Richtlinie (EU) 2019/1024⁽¹⁾ („Richtlinie über offene Daten“) vervollständigt und ergänzt, wobei der Schwerpunkt auf Daten liegt, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden und den Rechten anderer unterliegen.

1.2. Der EWSA hält dies für sinnvoll und notwendig, da die Verarbeitung, Speicherung und Weitergabe digitaler Daten nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozialer und zivilgesellschaftlicher Hinsicht immer mehr an Bedeutung gewinnen. Dabei sind Einzelpersonen, Verwaltungen und Unternehmen in ein komplexes und vielschichtiges Regelungsumfeld eingebunden.

1.3. Nach Auffassung des EWSA ist es unerlässlich, einen harmonisierten Regelungsrahmen zu schaffen, damit die Bürgerinnen und Bürger, die Verbraucher, die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und insbesondere die Kleinstunternehmen Vertrauen in den angemessenen Schutz ihrer Daten fassen und den Wirtschaftsakteuren sowie den Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen dadurch Entwicklungschancen geboten werden können.

⁽¹⁾ ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56.

1.4. Der EWSA unterstützt die Absicht der Kommission, diese Verordnung auf Verwaltungen, öffentliche Einrichtungen und Einrichtungen des öffentlichen Rechts anzuwenden, gemäß einem Ansatz, der alle Akteure des öffentlichen Sektors unabhängig von ihrer Organisationsform umfasst.

1.5. Betrifft die Verwaltung und Verarbeitung von Daten durch KI-Systeme die Arbeitswelt, so müssen nach Auffassung des EWSA adäquate Formen der Vorabkonsultation und -verhandlung über diese Belange mit den Sozialpartnern vorgesehen werden. Die organisierte Zivilgesellschaft ist ebenfalls einzubeziehen, wenn solche Systeme die Bürgerrechte betreffen.

1.6. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, nationale Behörden zu benennen, die für eine angemessene Überwachung der neuen Vorschriften zuständig sind.

1.7. Der EWSA unterstützt die Einrichtung von Kontaktstellen in jedem Mitgliedstaat. Er empfiehlt, diese Stellen allen Beteiligten zugänglich zu machen, um ein effizientes Funktionieren zu gewährleisten und eine gute Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern zu fördern.

1.8. Der EWSA begrüßt und befürwortet den Vorschlag, eine Regelung für Organisationen vorzusehen, die sich mit „altruistischer Datenverarbeitung“ befassen. Er unterstützt die Anforderung, dass diese Organisationen von der Rechtsform her Einrichtungen ohne Erwerbszweck sein und Ziele von allgemeinem Interesse verfolgen müssen, wobei ihre Unabhängigkeit und Autonomie gegenüber anderen Organisationen, die bei der Datenverwaltung Erwerbszwecke verfolgen, gewährleistet sein muss.

1.9. Nach Auffassung des EWSA ist die in der Verordnung vorgesehene Möglichkeit, die Nützlichkeit eines genossenschaftlichen Modells für die Verwaltung und den Austausch von Daten anzuerkennen, besonders interessant und ein Instrument zur Förderung von Bürgerinnen und Bürgern, Kleinstunternehmen, KMU, Selbstständige und Freiberufler.

1.10. Das genossenschaftliche Modell könnte ferner ein sehr nützliches Instrument für eine neutrale und gemeinsame Datenverwaltung sein. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Bürgerinnen und Bürger sowie KMU und ihre Verbände zu unterstützen, um Initiativen zur Entwicklung von Gegenseitigkeitsgesellschaften für die Verwaltung und den Austausch von Daten zu ergreifen.

1.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Schutz personenbezogener Daten zusammen mit dem Schutz der digitalen Identität und der Privatsphäre grundlegende Aspekte der „Daten-Governance“ sind und mit der Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte unmittelbar verbunden sind. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die Eigentumsrechte an personenbezogenen Daten anzuerkennen, damit die Unionsbürgerinnen und -bürger die Kontrolle über die Nutzung ihrer Daten haben.

2. Kommissionsvorschlag

2.1. Der in dieser Stellungnahme geprüfte Kommissionsvorschlag zielt auf Folgendes ab:

- i. Bereitstellung von Daten des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung in Fällen, in denen diese Daten den Rechten anderer unterliegen;
- ii. Ermöglichung der gemeinsamen Datennutzung durch Unternehmen;
- iii. Gestattung der Nutzung personenbezogener Daten gemäß der DSGVO;
- iv. Gestattung der Nutzung von Daten aus altruistischen Gründen.

2.2. Der Vorschlag greift die Richtlinie (EU) 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („Richtlinie über offene Daten“) auf und ergänzt diese. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Daten, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden und den Rechten anderer unterliegen.

2.3. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 114 AEUV und dient der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit dem Ziel, ein harmonisiertes Regelungsumfeld für den Datenfluss in der Europäischen Union zu schaffen und so eine angemessene Konsolidierung des Binnenmarkts in Bezug auf den Austausch von Daten im Besitz öffentlicher Stellen zu gewährleisten.

2.4. In Kapitel I der Verordnung wird der Anwendungsbereich festgelegt, der Folgendes umfasst:

- i. Bedingungen für die Weiterverwendung von Daten bestimmter Datenkategorien, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, innerhalb der Union;
- ii. einen Anmelde- und Aufsichtsrahmen für die Erbringung von Diensten für die gemeinsame Datennutzung;
- iii. einen Rahmen für die freiwillige Eintragung von Einrichtungen, die für altruistische Zwecke zur Verfügung gestellte Daten sammeln und verarbeiten.

2.5. Kapitel II schafft einen Mechanismus für die Weiterverwendung bestimmter Kategorien von Daten im Besitz öffentlicher Stellen, deren Nutzung den Rechten anderer unterliegt. Der Schutz der Rechte Dritter kann insbesondere für den Schutz personenbezogener Daten, aber auch für den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und des Geschäftsgeheimnisses von Bedeutung sein.

2.6. Die Mitgliedstaaten müssen ferner eine zentrale Anlaufstelle einrichten, die Forschende und innovative Unternehmen bei der Erfassung geeigneter Daten unterstützt. Zudem müssen sie Strukturen schaffen, die öffentliche Stellen mit geeigneten technischen Mitteln und einem fundierten Ansatz in Bezug auf den Rechtsrahmen des Sektors unterstützen.

2.7. Kapitel III zielt darauf ab, das Vertrauen in die gemeinsame Nutzung personenbezogener und nicht personenbezogener Daten zu stärken und die Transaktionskosten für den Austausch von Daten zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und Verbrauchern zu senken. Dafür wird eine Melderegelung für Einrichtungen, die im Bereich der gemeinsamen Datennutzung tätig werden, sowie ein diesbezüglicher Rechtsrahmen geschaffen. Die Anbieter werden verpflichtet sein, hinsichtlich der ausgetauschten Daten neutral zu bleiben, und sie dürfen diese Daten nicht für andere Zwecke verwenden.

2.8. Kapitel IV soll den altruistischen Austausch von Daten, die von Einzelpersonen oder Unternehmen freiwillig zum Wohle der Allgemeinheit bereitgestellt werden, erleichtern. Dazu ist insbesondere die Möglichkeit vorgesehen, dass sich Organisationen, die Datenaltruismus betreiben, als „in der Union anerkannte datenaltruistische Organisation“ eintragen lassen, um das Vertrauen in ihre Tätigkeiten zu stärken.

2.9. Geplant ist die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Einwilligungsforschulars für Datenaltruismus, um die Kosten für die Einholung der Einwilligung zu senken und die Datenübertragbarkeit zu erleichtern.

2.10. Kapitel V enthält die Anforderungen an die Arbeitsweise der zuständigen Behörden, die für die Überwachung und Umsetzung des Anmelde Rahmens für Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung sowie für Datenaltruismus betreibende Einrichtungen benannt wurden. Zudem enthält es Bestimmungen zum wirksamen Schutz der Rechte des Einzelnen sowie insbesondere zum Recht auf Einlegung einer Verwaltungsbeschwerde und/oder eines gerichtlichen Rechtsbehelfs gegen Entscheidungen der einschlägigen benannten Behörden.

2.11. Kapitel VI sieht die Einsetzung eines „Europäischen Dateninnovationsrats“ vor. Dieser wird die Entwicklung bewährter Verfahren durch die Behörden der Mitgliedstaaten erleichtern, insbesondere mit Blick auf die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung von Daten, die Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise in Bezug auf den Anmelde Rahmen für die Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung und die altruistische Nutzung von Daten.

2.12. Kapitel VII ermöglicht der Kommission den Erlass von Durchführungsrechtsakten zum europäischen Einwilligungsforschular für Datenaltruismus. Kapitel VIII enthält Übergangsbestimmungen für das Funktionieren der allgemeinen Erlaubnisregelung für Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung sowie Schlussbestimmungen.

3. Allgemeine Anmerkungen

3.1. Der EWSA hält den Kommissionsvorschlag für sinnvoll und notwendig, da die Verarbeitung, Speicherung und Weitergabe digitaler Daten nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozialer und zivilgesellschaftlicher Hinsicht immer mehr an Bedeutung gewinnen. Dabei sind Einzelpersonen, Verwaltungen und Unternehmen in ein komplexes und vielschichtiges Regelungsumfeld eingebunden.

3.2. Die geschickte Nutzung digitaler Daten kann zur Entwicklung neuer Produkte, zur Steigerung der Effizienz traditioneller Produktionsprozesse, zur Stimulierung der Forschung, zur Bekämpfung der Erderwärmung sowie zu einer besseren Nutzung von Energie- und Wasserressourcen und zu einem besseren Schutz der menschlichen Gesundheit beitragen.

3.3. Für eine wirksame und positive Nutzung von Daten muss es möglich sein, große Datenmengen zu teilen und auszutauschen und die Rechenleistung von KI-Systemen bei der Verarbeitung und Nutzung solcher Daten für immer ehrgeizigere Gemeinwohlziele auszuschöpfen. Ein Beispiel hierfür ist der Austausch von Daten zur möglichst raschen Erkennung von Krankheiten mithilfe bildgebender Diagnoseverfahren.

3.4. Da permanent große Mengen an komplexen Daten produziert, extrahiert und übermittelt werden, sind Unternehmen, Organisationen und Einrichtungen entstanden. Diese haben sich auf die Verwaltung bzw. Vermittlung von zum Austausch bestimmter Daten spezialisiert — zwar sowohl zu kommerziellen als auch auf das Gemeinwohl ausgerichteten Zwecken (insbesondere für die wissenschaftliche Forschung).

3.5. Im derzeitigen wirtschaftlichen und technologischen Kontext sind Daten eine sehr wertvolle und nützliche Ressource, die wichtige ethische, wirtschaftliche und politische Fragen aufwirft und sich nicht unerheblich auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten auswirkt. Die Festlegung eines für die öffentliche Daten-Governance verhältnismäßigen und klaren ordnungspolitischen Rahmens durch die Kommission ist daher angezeigt. Es gilt, nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch den strategischen Wert zu schützen, den diese Daten für die verschiedenen Bereiche haben, in denen es auf die Fähigkeit ankommt, digitale Daten zu speichern und zu verarbeiten.

3.6. In Bezug auf sensible Daten, insbesondere Gesundheitsdaten, hält es der EWSA für sinnvoll, bewährte Arbeitsmethoden zu entwickeln und zu verbreiten, wie sie z. B. vom Unternehmen Microsoft angewandt werden. Microsoft hat beschlossen, seine Kunden zu warnen, wenn Regierungsbehörden von dem Unternehmen die Offenlegung der personenbezogenen Daten seiner Kunden verlangen.

3.7. Der EWSA würdigt und begrüßt das Hauptziel des Kommissionsvorschlags, Bedingungen zu schaffen, unter denen Bürger, Verbraucher, Selbstständige und Freiberufler sowie Unternehmen (insbesondere Klein- und Kleinstunternehmen) ihre Daten austauschen können, da sie auf regulierte und angemessen beaufsichtigte Organisationen zählen können. Das schafft Vertrauen und fördert den Aufbau eines Regelungsrahmens, der voll und ganz mit den Werten und Grundsätzen der Europäischen Union im Einklang steht.

3.8. Der EWSA weist wie bereits in seinen früheren Stellungnahmen darauf hin, dass es für die Daten-Governance und die Governance von KI-Systemen eines europäischen Rechtsrahmens bedarf. Dieser muss die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Algorithmen, die menschliche Kontrolle über KI-Systeme sowie die Achtung der Grundrechte gewährleisten.

3.9. Außerdem fordert er erneut, dass die Europäische Kommission für den Einsatz solcher KI-Systeme am Arbeitsplatz Regelungen zur Stärkung des sozialen Dialogs und der Verhandlungen durch eine Vorabkonsultation der Arbeitnehmervertreter vorsieht. Zudem muss sie die Einrichtung von Ausschüssen bzw. Beobachtungsstellen zur Nutzung von KI-Systemen fördern, an denen sämtliche Interessenträger — Verbraucher, KMU, Berufsverbände sowie Vertreter der Arbeitnehmer und der organisierten Zivilgesellschaft — beteiligt werden.

3.10. Darüber hinaus muss in der Verordnung ein Verfahren zur Einwilligung in die allgemeinen Nutzungsbedingungen von Datenverwaltungsdiensten vorgesehen werden, damit jene Klauseln in Verträgen über die Überlassung von Daten bzw. über den Zugang zu Daten, die gegen die Schutzstandards der EU verstoßen, gerichtlich aufgehoben werden können. Zu diesem Zweck empfiehlt der EWSA, das Prinzip der Einwilligung durch eine Vereinfachung des Verfahrens für die Annahme bzw. Ablehnung von Cookies zu harmonisieren und zu stärken.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt, dass der Kommissionsvorschlag im Einklang mit den in den Verträgen verankerten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität steht. Denn in den konzipierten und vorgeschlagenen Bestimmungen wird das private Interesse dem angestrebten Ziel einer gemeinsamen Nutzung und einer vernünftigen Nutzung von Daten nicht über Gebühr untergeordnet.

4.2. Deshalb hält der EWSA eine Verordnung, die darauf abzielt, einheitliche und gleichzeitig im gesamten Binnenmarkt anwendbare Vorschriften zu gewährleisten, für das am besten geeignete Instrument. Denn unterschiedliche nationale Regelungen wären ineffizient und würden den europäischen Unternehmen, insbesondere den KMU, übermäßig hohe Befolgungskosten verursachen, was wiederum den reibungslosen Datenfluss behindern würde.

4.3. Das gewählte Regulierungsinstrument kann daher die Schaffung eines europäischen Marktes für einen nutzbringenden Datenaustausch am besten voranbringen. Denn ein harmonisierter Regelungsrahmen gewährleistet, dass die Bürgerinnen und Bürger, die Verbraucher und die KMU auf einen angemessenen Schutz ihrer Daten vertrauen können. So ergeben sich Entwicklungs- und Wachstumschancen sowohl für die Wirtschaftsteilnehmer als auch die Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen.

4.4. Der EWSA befürwortet die Absicht der Kommission, diese Verordnung auf Behörden, öffentliche Einrichtungen und Einrichtungen des öffentlichen Rechts anzuwenden, wie es bereits bei den Vergabevorschriften der Fall ist. So wird, auf der Grundlage eines belastbaren Ansatzes gewährleistet, dass die für alle öffentlichen Akteure unabhängig von ihrer Organisationsform geltenden Vorschriften wirksam genug sind und ihr Anwendungsbereich angemessen ist.

4.5. In dieser Hinsicht ist es auch verhältnismäßig und mit dem allgemeinen Ansatz der neuen Bestimmungen vereinbar, öffentliche Unternehmen von ihrer Anwendung auszunehmen, da sich deren Organisationsmodell zunehmend an Geschäfts- und Marktmodellen ausrichtet.

4.6. Der EWSA befürwortet die Bestimmung aus Artikel 6, wonach „öffentliche Stellen, die eine Weiterverwendung von [...] Datenkategorien erlauben, [...] Gebühren für die Erlaubnis der Weiterverwendung dieser Daten erheben [können]“, und „[s]olche Gebühren [...] nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und objektiv gerechtfertigt sein [müssen] und [...] den Wettbewerb nicht einschränken [dürfen]“. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass KMU, sehr kleine und kleine Organisationen sowie Organisationen der Sozialwirtschaft den Behörden zahlreiche Daten liefern. Dabei können vor allem für KMU erhebliche Kosten entstehen, was bei der Festsetzung der Gebühren berücksichtigt werden sollte.

4.7. Der EWSA begrüßt ferner, dass die Methode zur Berechnung der Gebühren im Voraus bekannt gegeben werden und auf den Kosten für die Verwaltung und gemeinsame Nutzung der Daten basieren muss und nicht etwa auf einem anderen System zur Berechnung der Kosten wie z. B. einer Datenlizenz.

4.8. Der EWSA weist darauf hin, dass der Datenaustausch Artikel 101 AEUV über wettbewerbswidrige Absprachen entsprechen muss. Insbesondere müssen die Leitlinien der Kommission für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit in Form eines Informationsaustauschs eingehalten werden. Es gilt zu verhindern, dass Einrichtungen, die Informationen austauschen, die Markttransparenz beeinträchtigen, indem Kollusionsergebnisse zwischen direkten Wettbewerbern gefördert werden. Dadurch würde nämlich der Wettbewerb zum Nachteil der Verbraucher, der Klein- und Kleinunternehmen eingeschränkt, was wiederum zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten führen würde.

4.9. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Benennung nationaler Behörden (Artikel 12 und 20). Damit wird gewährleistet, dass die Wirksamkeit der von der Kommission festgelegten neuen Vorschriften angemessen überwacht wird. Zudem stimmt er den Anforderungen an diese Behörden gemäß Artikel 23 zu.

4.10. Um den Missbrauch von Datenbanken auf nationaler bzw. europäischer Ebene zu verhindern, sollte die Kontrolle über die Nutzung der Daten von den verschiedenen betroffenen nationalen Behörden gemeinsam sowie in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission ausgeübt werden.

4.11. In Bezug auf altruistische Datenorganisationen und die allgemeinen Bedingungen für die Anerkennung solcher Einrichtungen begrüßt der EWSA die Bestimmung des Verordnungsvorschlags, wonach Mitgliedsorganisationen die Rechtsform gemeinnütziger Einrichtungen haben müssen, die dem Gemeinwohl dienende Ziele verfolgen, und vor allem unabhängig und autonom sein müssen, insbesondere von anderen Organisationen, die bei der Datenverwaltung kommerzielle oder gewinnorientierte Ziele verfolgen.

4.12. Durch die vorgenannten Merkmale sowie die Einrichtung eines speziellen öffentlichen Registers zur Erfassung dieser Einrichtungen wird den für den altruistischen Datenaustausch essenziellen Erfordernissen der Transparenz und des Schutzes der Rechte und Interessen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen angemessen Rechnung getragen. Auf diese Weise kann das Vertrauen aller Beteiligten gestärkt werden.

4.13. Der EWSA erachtet die in Artikel 8 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Einrichtung von Kontaktstellen in jedem Mitgliedstaat unbedingt für zweckmäßig. Diese Kontaktstellen müssen für alle Beteiligten leicht zugänglich sein, um ein effizientes Funktionieren zu gewährleisten und eine gute Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern zu fördern.

4.14. Des Weiteren begrüßt der EWSA ganz besonders, dass in Kapitel III der Verordnung die Möglichkeit der Gründung von „Datengenossenschaften“ für die Verwaltung und den Austausch von Daten als Instrument zur Förderung von Bürgerinnen und Bürgern (Arbeitnehmern, Verbrauchern, Unternehmern) sowie Kleinunternehmen und Einzelunternehmern vorgesehen ist. Diese wären alleine nicht in der Lage wären, große Datenmengen abzurufen oder zu verarbeiten. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die KMU-Verbände zu unterstützen, um gemeinsame Initiativen zum Aufbau derartiger Datengenossenschaften zu ergreifen.

4.15. Genossenschaften und auf Zusammenarbeit basierende Organisationsformen im Allgemeinen scheinen sich für die Vermittlung, den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Daten zwischen Bürgerinnen und Bürgern (Arbeitnehmern, Verbrauchern, Unternehmern) und Unternehmen besonders zu eignen. Denn insbesondere die Form der Genossenschaft ermöglicht bei der Datenverwaltung eine Übereinstimmung der Interessen der Datensubjekte und des genossenschaftlichen Dateninhabers, der sich in diesem Falle im Besitz der Datensubjekte selbst befindet. Deshalb könnten sie eine gemeinsame partizipative Governance von Bürgern, Unternehmen und Unternehmern gewährleisten, die Daten sowohl bereitstellen als auch nutzen bzw. von ihnen profitieren. Dieser Mechanismus könnte ein Klima des Vertrauens und der Offenheit fördern, das eine notwendige Voraussetzung für eine gute Daten-Governance im europäischen digitalen Binnenmarkt ist.

4.16. Diesbezüglich hält der EWSA eine wirksame Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und den Berufsverbänden für erforderlich.

4.17. Hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten weist der EWSA darauf hin, dass der Schutz der Privatsphäre und die Achtung der Menschenwürde gemäß EU-Recht wesentliche Elemente der unantastbaren Grundrechte jedes Einzelnen sind. Mitunter wird der angemessene Schutz dieser Rechte jedoch durch die missbräuchliche Nutzung von Daten, die Gegenstand einer nicht immer in vereinfachter Form eingeholten Einwilligung waren, gefährdet. Außerdem gibt es schwerwiegendere Fälle, in denen Daten mittels regelrechtem Identitätsdiebstahl missbräuchlich erlangt wurden. In einigen Mitgliedstaaten wurde „Datendiebstahl“ bereits mehrfach gerichtlich sanktioniert. Die Einstufung als Diebstahl kommt einer Anerkennung des Eigentumsrechts an Daten gleich.

4.18. Der EWSA empfiehlt daher, europäische Eigentumsrechte an digitalen Daten anzuerkennen, damit die Bürgerinnen und Bürger (Arbeitnehmer, Verbraucher, Unternehmer) die Nutzung ihrer Daten kontrollieren und verwalten oder ihre Nutzung untersagen können. Dies würde rechtlich eindeutig legitimierte kollektive Maßnahmen ermöglichen, um den Zugang zu personenbezogenen Daten zu verhindern oder zu kontrollieren und die Verwaltung dieser Daten im Hinblick auf die Schaffung des europäischen digitalen Markts zu erleichtern.

Brüssel, den 27. April 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG

Die folgende Textstelle der Fachgruppenstellungnahme wurden zugunsten eines im Plenum angenommenen Änderungsantrages abgelehnt, hatte jedoch mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt:

1.6. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, nationale Behörden zu benennen, die für eine angemessene Überwachung der neuen Vorschriften zuständig sind. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die bereits in den Mitgliedstaaten existierenden Datenschutzbehörden mit der Umsetzung der im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Vorschriften betraut werden und so die gewonnenen Erfahrungen genutzt werden könnten, ohne neue Behörden zu schaffen.

4.9. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Benennung nationaler Behörden (Artikel 12 und 20). Damit wird gewährleistet, dass die Wirksamkeit der von der Kommission festgelegten neuen Vorschriften angemessen überwacht wird. Zudem stimmt er den Anforderungen an diese Behörden gemäß Artikel 23 zu. Unbeschadet der Organisationsfreiheit der Mitgliedstaaten weist der EWSA in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die bereits tätigen Datenschutzbehörden über umfangreiche technische und regulatorische Fachkenntnisse in diesem Bereich verfügen. Daher könnte ihnen die Kontrolle der im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Vorschriften übertragen werden, ohne neue Behörden zu schaffen.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen (für die Streichung der Ziffer):	124
Nein-Stimmen:	94
Enthaltungen:	27

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Neue Verbraucheragenda — Stärkung der Verbraucherresilienz für einen nachhaltigen Aufschwung“

(COM(2020) 696 final)

(2021/C 286/09)

Berichterstatter: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Mitberichterstatter: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Befassung	Kommission, 14.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	218/2/24

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) nimmt die neue Verbraucheragenda, einschließlich der darin vorgeschlagenen 22 Maßnahmen, zur Kenntnis und ist der Ansicht, dass sie kaum umfassender und detaillierter hätte sein können.

1.2. Der EWSA erkennt zwar die Anstrengungen der Kommission an, vertritt jedoch die Auffassung, dass eine Verbraucher-„Agenda“ Folge oder Ergebnis einer wirklichen verbraucherpolitischen Strategie sein sollte. Die letzte verbraucherpolitische Strategie der Kommission stammt vom 13. März 2007 (für den Zeitraum 2007-2013) und ist somit völlig veraltet.

1.3. Der EWSA befürchtet daher, dass die neue Verbraucheragenda in ihrer derzeitigen Form als eine Reihe einzelner Initiativen angesehen werden kann, deren Umsetzung vor Ort nur schwer möglich sein wird.

1.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie angesichts der beispiellosen allgemeinen Gesundheits-, Wirtschafts- und Sozialkrise außerordentliche und in vielen Fällen dringende und vorrangige Maßnahmen ergriffen werden müssen, und fragt sich, ob solche Maßnahmen in eine Verbraucheragenda gehören, die seiner Auffassung nach der derzeitigen schwierigen Lage im Übrigen nur unzureichend Rechnung trägt.

1.5. Der EWSA bekräftigt in diesem Zusammenhang seine Ansicht, dass die Gesundheitsunion möglichst weit vertieft werden sollte und dass die Gesundheitspolitik kein ausschließlicher Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten ist. Artikel 168 AEUV sollte entsprechend geändert und an Artikel 169 über die Verbraucherpolitik angeglichen werden.

1.6. Der EWSA fordert nachdrücklich, dass die Vollendung des — physischen wie digitalen — Binnenmarktes unter gleichen Wettbewerbsbedingungen erfolgt und dass ein hohes Verbraucherschutzniveau erreicht wird, wie es der Ausschuss im Übrigen bereits mehrfach gefordert hat. Aus diesem Grund stimmt er dem Ziel eines horizontalen, in andere Politikbereiche der Union integrierten Ansatzes zu, damit die Verbraucherinteressen bei der Gestaltung und Umsetzung sektorspezifischer Maßnahmen berücksichtigt werden.

1.7. Der EWSA hält die Umweltkomponente der Agenda für wesentlich und verweist auf seine Unterstützung für den europäischen Grünen Deal. Der EWSA plädiert insbesondere für eine größere Haltbarkeit von Waren, den Zugang zu nachhaltigen Produkten, eine saubere, kreislauforientierte und klimafreundlichere Wirtschaft, eine effiziente Nutzung von Produkten, die Bekämpfung geplanter Obsoleszenz und das Recht auf Reparatur von Waren und Produkten.

1.8. Der EWSA ist sich jedoch bewusst, dass die zur Messung des CO₂-Fußabdrucks erforderlichen Maßnahmen dem Lebenszyklus von Produkten Rechnung tragen müssen und nicht einfach umzusetzen sind.

1.9. Die Verbraucherschutzvorschriften müssen an die digitale Welt angepasst werden. Die neuen Herausforderungen, die sich aus innovativen Technologien wie der künstlichen Intelligenz (KI), dem Internet der Dinge und der Robotik ergeben, erfordern einen stärkeren Verbraucherschutz und sollten insbesondere im Zuge der Überarbeitung der Produktsicherheitsrichtlinie angegangen werden. Gleichzeitig sollten Lücken in den bestehenden Rechtsvorschriften ermittelt und geschlossen werden. Aus diesem Grund kommt auch den Verordnungen über digitale Dienste und über digitale Märkte wesentliche Bedeutung als Ergänzung der Verbraucherstrategie zu.

1.10. Der EWSA fordert, dass sich die europäische Unterstützung auch in der Einbeziehung aller Organisationen der Zivilgesellschaft (insbesondere der Verbraucherverbände) niederschlägt, denen bei der Entwicklung der Agenda ja eine wichtige Rolle zukommt. Die organisierte Zivilgesellschaft, insbesondere Verbraucherorganisationen und Wirtschaftsverbände, sollte zusammen mit anderen Sozialpartnern für alle Seiten vorteilhafte Beziehungen aufbauen, um ihre umfassendere Beteiligung an der Gestaltung und Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen zu gewährleisten.

1.11. Verbraucherbildung und Verbrauchererziehung tragen zur Konsolidierung eines hohen Schutzniveaus bei. Ihre Rolle im Rahmen der Agenda sollte daher ausgebaut und gestärkt werden.

1.12. Der EWSA ist sich bewusst, dass es KMU schwerfällt, zum Erfolg der Agenda beizutragen, insbesondere hinsichtlich der Sensibilisierung und Information der Verbraucher und der Bereitstellung nachhaltiger, aber wirtschaftlich wertvoller Waren und Dienstleistungen.

1.13. Der EWSA weist darauf hin, dass Unternehmen, insbesondere KMU, Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden sollten, damit sie die Anforderungen der Agenda erfüllen können. Dies gilt insbesondere in einer Zeit, in der die Unternehmensinvestitionen im digitalen und ökologischen Bereich infolge der Bekämpfung der COVID-19-Krise zurückgegangen sind.

2. Mitteilung der Kommission

2.1. Allgemeine Bemerkungen

2.1.1. Die Mitteilung der Kommission:

- hat zum Ziel, den allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern zu stärken;
- beruht auf einem ganzheitlichen Ansatz, der mehrere Politikbereiche der Union umfasst;
- spiegelt die Notwendigkeit wider, den Erfordernissen des Verbraucherschutzes bei der Formulierung und Durchführung politischer Maßnahmen in anderen Bereichen als Ergänzung zu anderen EU-Initiativen Rechnung zu tragen;
- erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung des auf der Ebene des Sekundärrechts der EU entwickelten Verbraucherschutzrahmens.

2.1.2. In der Mitteilung werden 22 Maßnahmen genannt, die fünf Schwerpunktbereiche abdecken:

- grüner Wandel,
- digitaler Wandel,
- Rechtsschutz und Durchsetzung der Verbraucherrechte,
- besondere Bedürfnisse bestimmter Verbrauchergruppen und
- internationale Zusammenarbeit.

2.1.3. In der Mitteilung wird es bei der Herangehensweise an die Probleme als wichtig angesehen, dass alle einen gleichberechtigten und zeitnahen Zugang zu notwendigen und erschwinglichen Tests, Schutzausrüstungen, Behandlungen und künftigen Impfstoffen haben, und zwar mit allen Garantien für die Verbraucher in Bezug auf Grundrechte, medizinische Ethik, Privatsphäre und den Datenschutz gemäß der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).

2.1.4. Die sozialen und wirtschaftlichen Störungen, die auf den Ausbruch der Pandemie folgten, stellen eine Herausforderung für die Gesellschaft dar. Die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus ist eine wichtige Aufgabe, allerdings gibt es nach wie vor bestimmte Herausforderungen, z. B. in Bezug auf:

- die Umsetzung der Rechtsvorschriften über das Recht auf vollständige Erstattung von Vorauszahlungen an Reiseveranstalter;
- die Zunahme von Verbraucherbetrug, irreführenden Verkaufspraktiken und Betrug beim Online-Einkauf;
- das sich verändernde Konsumverhalten, wie etwa die Zunahme von Einwegverpackungen.

2.2. *Schwerpunktbereiche*

2.2.1. Grüner Wandel: Beitrag zur Klimaneutralität, zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der biologischen Vielfalt sowie zur Verringerung der Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung. Der Zugang zu nachhaltigen Produkten sollte für alle gewährleistet sein.

2.2.2. Der europäische Grüne Deal enthält eine umfassende Strategie zur Umgestaltung der EU in eine gerechte und wohlhabende Gesellschaft mit einer klimaneutralen, ressourceneffizienten und sauberen Kreislaufwirtschaft und mit reduzierten Umweltfolgen.

2.2.3. Die Richtlinie über den Warenhandel sollte geändert werden, um Reparaturen zu fördern und ein wirksames Recht auf Reparaturen zu verankern. Es sind zusätzliche Maßnahmen für bestimmte Gruppen von Waren und Dienstleistungen vorgesehen.

2.2.4. Die Verbraucher müssen besser vor unwahren, verwirrenden oder irreführenden Informationen geschützt werden, mit denen ein Produkt oder Unternehmen als umweltfreundlicher dargestellt werden soll, als es in Wirklichkeit ist (greenwashing).

2.3. *Digitaler Wandel*

2.3.1. Die Richtlinie über bessere Durchsetzung und Modernisierung des Verbraucherrechts und die Richtlinie über digitale Inhalte sind wichtige Meilensteine. Angesichts des rasanten technologischen Fortschritts sind jedoch zusätzliche Maßnahmen erforderlich.

2.3.2. Es ist notwendig, die Nutzung von dark patterns zu verhindern, d. h. bestimmte, oftmals auf der Erstellung von Profilen basierende Personalisierungen, versteckte Werbung, Betrug, falsche oder irreführende Informationen und manipulierte Verbraucherbewertungen. Erforderlich sind auch zusätzliche Leitfäden zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und zur Richtlinie über Verbraucherrechte, weil die Verbraucher ein vergleichbares Maß an Schutz und Gerechtigkeit online und offline genießen sollten.

2.3.3. Künstliche Intelligenz (KI) kann viel Gutes bewirken; einige KI-Anwendungen könnten jedoch Verbraucherrechte verletzen und Verbraucher schädigen. Der EWSA betont, dass laut Artikel 22 DSGVO betroffene Personen, die durch eine auf automatisierter Verarbeitung beruhende Entscheidung erheblich beeinträchtigt werden, das Recht auf Eingreifen einer Person haben.

2.3.4. Mit der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz werden die Kapazitäten der Durchsetzungsbehörden für die Online-Arbeit, die Kooperationsmechanismen und das Datenerhebungssystem gestärkt, um gegen weitreichende Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht vorzugehen, ein einheitliches Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten und den Unternehmen eine zentrale Anlaufstelle zu bieten.

2.4. *Berücksichtigung spezifischer Verbraucherbedürfnisse*

2.4.1. Es wird davon ausgegangen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in der Regel die schwächere Partei eines Geschäfts sind und ihre Interessen deshalb geschützt werden müssen. Bestimmte Verbrauchergruppen können besonders schutzbedürftig sein und spezifische Garantien benötigen. Die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher kann durch soziale Umstände oder durch bestimmte Merkmale einzelner Verbraucher oder Verbrauchergruppen wie Alter, Geschlecht, Gesundheit, digitale Kompetenz, Rechenkompetenz oder finanzielle Lage bedingt sein.

2.4.2. Die zunehmende finanzielle Anfälligkeit vieler Haushalte in der EU ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt besonders besorgniserregend.

2.4.3. Mit der Überprüfung sollen auch diskriminierende Situationen beim Zugang zu Kreditdienstleistungen vermieden werden.

2.4.3.1. Ältere Menschen und Menschen mit Behinderung haben spezifische verbrauchsbezogene Bedürfnisse. Es muss dafür gesorgt werden, dass im Einklang mit den Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen klare, benutzerfreundliche und leicht zugängliche Informationen sowohl online als auch offline zur Verfügung stehen.

2.4.3.2. Ein faires, diskriminierungsfreies Konzept für den digitalen Wandel sollte den Bedürfnissen von älteren Verbrauchern, Verbrauchern mit Behinderung und ganz allgemein „Offlinern“ Rechnung tragen, die mit digitalen Instrumenten weniger vertraut sind.

2.4.3.3. Kinder und Minderjährige sind durch irreführende oder aggressive Geschäftspraktiken im Internet besonders gefährdet. Für dieses Problem müssen Lösungen gefunden werden. Zudem müssen Kinder vor unsicheren Produkten und den damit verbundenen Risiken geschützt werden, weshalb die Sicherheitsanforderungen im Zusammenhang mit Normen für bestimmte Produkte für Kinder zu aktualisieren sind.

2.4.3.4. Die Gefahr einer Diskriminierung wird mitunter durch Algorithmen verschärft, die von bestimmten Anbietern von Waren und Dienstleistungen verwendet werden und die möglicherweise mit gewissen Vorurteilen formuliert wurden, denen häufig bereits bestehende kulturelle und gesellschaftliche Erwartungen zugrunde liegen.

2.5. Verbraucherschutz im globalen Kontext

2.5.1. Es ist wichtig, dass die EU ihr hohes Verbraucherschutzniveau auf internationaler Ebene als europäischen Wert und als europäisches Modell propagiert.

2.5.2. Die Gewährleistung der Sicherheit von Einfuhren und der Schutz der Verbraucher in der EU vor unlauteren Geschäftspraktiken, die von Anbietern aus Drittländern angewendet werden, erfordert verstärkte interne Maßnahmen der EU mithilfe stärkerer Marktüberwachungsinstrumente und eine engere Zusammenarbeit mit den Behörden in den EU-Partnerländern.

2.5.3. Die multilaterale Zusammenarbeit in Verbraucherfragen ist für die Förderung eines hohen Schutz- und Sicherheitsniveaus auf internationaler Ebene und für den Schutz der Verbraucher weltweit von zentraler Bedeutung.

2.6. Governance

2.6.1. In der Agenda werden Maßnahmen zur Förderung der verbraucherpolitischen Prioritäten dargelegt, die die EU und die Mitgliedstaaten in den nächsten fünf Jahren entwickeln könnten.

2.6.2. Diese neue Vision des Zusammenwirkens zwischen den politischen Prioritäten der EU und der Mitgliedstaaten erfordert einen neuen Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit, der konkrete Maßnahmen ermöglicht.

2.6.3. Die Kommission wird versuchen, regelmäßige Gespräche mit dem EP, dem EWSA und dem AdR zu führen und eng mit den nationalen Behörden zusammenarbeiten, um eine enge Koordinierung der Maßnahmen und eine optimale Nutzung der einschlägigen verfügbaren Mittel auf EU- und nationaler Ebene zu gewährleisten.

2.6.4. All dies sollte mit einer engen und wirksamen Zusammenarbeit mit den Interessenträgern (darunter Verbraucherorganisationen, Industrievertreter und Wissenschaftler) einhergehen. Starke Verbraucherorganisationen auf Unions- und nationaler Ebene sind unverzichtbare Partner bei der Gestaltung der Arbeit im Rahmen dieser Agenda und der Kontaktaufnahme mit den Verbrauchern.

2.6.5. Die Kommission wird daher:

- eine neue Beratergruppe für Verbraucherpolitik einsetzen,
- 2021 das Verbraucherbarometer überarbeiten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In Bezug auf die Gesundheitskrise fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um die Bevölkerung zu impfen und die europäische Impfstrategie für alle Bürgerinnen und Bürger unter sozialen und finanziellen Aspekten zugänglich zu machen.

3.2. Es ist wichtig, die Rolle der Verbraucher in der Wirtschaft zu stärken und sie einzubeziehen. Sie müssen zu Schlüsselakteuren einer nachhaltigen Erholung werden, um so die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und des Binnenmarkts zu stärken. Neue Geschäftsmodelle, die die Effizienz und Nachhaltigkeit von Waren und Dienstleistungen optimieren können, sind von großer Bedeutung.

3.3. Im Hinblick auf die Verbraucher als maßgebliche Akteure des ökologischen Wandels sollten nachhaltige Produktions- und Verbrauchsmuster gefördert werden. Alle Produkte müssen sicher, verfügbar, erschwinglich und zugänglich sein, wobei es insbesondere ihre Lebensdauer, Haltbarkeit, Reparierbarkeit und Recyclingfähigkeit zu fördern gilt. In Bezug auf die Haltbarkeit von Produkten hat der EWSA bereits seine Unterstützung für eine Regulierung der so genannten „geplanten Obsoleszenz“ und für die Langlebigkeit von Produkten — auch von Software — zum Ausdruck gebracht. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind im Allgemeinen horizontaler Natur und nicht speziell auf den Verbraucherschutz ausgerichtet.

3.4. KMU sollten in diesen ökologischen Wandel einbezogen werden, ohne dabei den Verwaltungsaufwand erheblich zu vergrößern.

3.5. Der EWSA ist entschlossen, aktiv zu einem „grünen“ und „digitalen“ Wandel beizutragen, bei dem es nicht zu sozialer Ausgrenzung kommen darf. Zu vermeiden ist eine Zweiteilung auf Kosten schutzbedürftiger Verbraucher und Formen der Diskriminierung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen, etwa dass Schwangere aufgrund möglicher Einkommensverluste keinen Zugang zu Krediten erhalten oder alleinerziehende Mütter von bestimmten Finanzdienstleistungen ausgeschlossen werden.

3.6. Es sollten Unterstützungsmaßnahmen ergriffen werden, um der finanziellen Schutzbedürftigkeit von Familien, einschließlich Alleinerziehender und gleichgeschlechtlicher Ehepartner, Rechnung zu tragen, insbesondere was ihre Verschuldung betrifft. Der EWSA hat sich in seinen Stellungnahmen wiederholt für Rechtsvorschriften über die Überschuldung von Privathaushalten ausgesprochen.

3.7. Was die horizontalen Maßnahmen betrifft, so sollte die Kommission im Bereich der Energiearmut tätig werden und dabei Situationen vermeiden, die zu sozialer Ausgrenzung führen könnten.

3.8. Der EWSA erwartet, dass die Kommission so bald wie möglich die Überarbeitung der Richtlinien über Produktsicherheit, Verbraucherkredite, Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, Verbraucherrechte und unlautere Geschäftspraktiken in Angriff nimmt.

3.9. Der EWSA setzt große Erwartungen in die Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der kollektiven Verbraucherinteressen und hofft, dass die Umsetzung der Richtlinie im Einklang mit dem Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten erfolgen wird.

3.10. Der EWSA stimmt dem Ziel zu, dass die Verbraucher dazu befähigt werden sollten, eine aktivere Rolle beim grünen Wandel zu spielen. Es reicht nicht, dass die Unternehmen Veränderungen vornehmen und Neuerungen einführen; vielmehr muss sich der Markt anpassen und in Richtung der Kreislaufwirtschaft entwickeln: Verbrauch von nachhaltigeren (und voraussichtlich teureren) Produkten, größere Haltbarkeit und Reparaturfähigkeit von Produkten im Sinne des angestrebten Ökodesigns (Entwicklung von Produkten im Einklang mit Umweltkriterien) und effizientere Nutzung natürlicher Ressourcen. Die Rolle des Verkehrs im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel muss ebenfalls Berücksichtigung finden.

3.11. Es sollte die Botschaft vermittelt werden, dass sich alle für die Umwelt einsetzen müssen: die Unternehmen, die nachhaltigere Maßnahmen und Verfahren umsetzen und die Verbraucher informieren und aufklären, sowie — damit diese Maßnahmen Wirkung zeigen — die Verbraucher, die auch nachhaltige Gewohnheiten und Verhaltensweisen annehmen müssen. Die zusätzlichen Kosten, die den europäischen KMU entstehen könnten und die mittels der Folgenabschätzung des KMU-Tests (ein integraler Bestandteil der europäischen Initiative „Small Business Act“) gemessen werden müssen, sollten im Rahmen dieses Mechanismus gedämmt werden, der auch die laufende Konsultation der KMU-Beauftragten umfasst. Es müssen Mechanismen und Mittel geschaffen werden, damit KMU ihren Wissensstand aktualisieren und erneuern können.

3.12. Der EWSA hält es für wichtig, jene unlauteren Geschäftspraktiken im Internet stärker zu bekämpfen, bei denen die Rechte der Verbraucher und aller anderen am Produktzyklus beteiligten Akteure missachtet werden. Er argumentiert, dass alles, was in der physischen Welt („offline“) als missbräuchlich gilt, in der digitalen Welt („online“) in gleicher Weise behandelt werden sollte. Neue Formen des Missbrauchs in der Offline-Welt wie Strategien zur Überwachung von Unternehmen und die Nutzung von dark patterns erfordern die Entwicklung noch stärkerer Schutzmechanismen.

3.13. Es ist wichtig, IT-, Personal- und andere Ressourcen aufzustocken, die die Bekämpfung von Online-Betrug unterstützen können. Dieser Betrug erschwert nämlich aufgrund seines Umfangs und seiner Verbreitung das Vorgehen der Behörden erheblich, so im Falle von Angriffen auf das Gesundheitswesen (z. B. durch den Kauf „illegaler“ Arzneimittel über das Internet).

3.14. Bei den Maßnahmen 8, 9 und 10 muss die Ausgewogenheit zwischen der Sicherheit und der Flexibilität gewährleistet sein, die notwendig ist, um die Innovation und den technologischen und wirtschaftlichen Fortschritt nicht zu bremsen. Es ist wichtig, mit China einen Aktionsplan zur Produktsicherheit zu entwickeln und die Unterstützung der EU-Partnerländer (auch in Afrika) für den Kapazitätsaufbau in Bezug auf Vorschriften und technische Hilfe zu verstärken. Wesentlich ist auch, die Echtheit von Produkten (und darüber hinaus die Markenrechte) zu schützen, da es in bestimmten Drittländern anerkanntermaßen eine große Menge von Nachahmungen und Fälschungen von Produkten gibt. Aus Gründen der Qualität, der Zweckmäßigkeit und des Ansehens verdienen die Originalprodukte große Aufmerksamkeit und großes Interesse seitens der Verbraucher.

3.15. Der EWSA fordert die Einführung einer qualitativen und quantitativen Bewertungsmethode. Dabei sollte bewertet werden, ob die EU-Richtlinien im Einklang mit den Bestimmungen des Sekundärrechts und den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung rechtzeitig umgesetzt werden.

3.16. Der EWSA weist darauf hin, dass die Strategien (d. h. der europäische Grüne Deal im Allgemeinen und die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Neuen Verbraucheragenda im Besonderen) einerseits und die detaillierteren Rechtsvorschriften oder sonstigen Initiativen zur Umsetzung dieser Strategien andererseits zunehmend auseinanderklaffen. Der Ausschuss betont, dass die Ziele der Verbraucheragenda in Bezug auf die Verwirklichung der Vorgaben des europäischen Grünen Deals während der gesamten Umsetzung der einzelnen Folgeinitiativen konstant bleiben müssen.

4. COVID-19-Krise

4.1. Die derzeitige Pandemie-Krise hat die ganze Welt schwer getroffen und erhebliche Auswirkungen auf viele Lebensbereiche gezeitigt. Aufgrund dieser Krise haben sich die Hauptprioritäten der Mitgliedstaaten verschoben — mit äußerst nachteiligen Folgen für die Verbraucherinnen und Verbraucher, deren Rechte übermäßig eingeschränkt wurden, ohne dass die bestehenden Vorkehrungen verstärkt oder aber Vorkehrungen zur Bewältigung der neuen Gegebenheiten getroffen wurden, um den finanziellen Schutz der Verbraucher zu gewährleisten.

4.2. Daher ist es zur Antizipierung möglicher Folgen für die Verbraucher und unter Nutzung der Lehren aus dieser Pandemie von wesentlicher Bedeutung, künftig den Verbraucherschutz in den Bereichen Gesundheit, Energie, Kommunikation, Finanzdienstleistungen, Luftfahrt und Passagierrechte, Pauschalreisen, Überwachung, Lebensmittel und digitale Dienstleistungen zu stärken.

4.3. Die Krise hat zudem die Ausbreitung unlauterer Geschäftspraktiken begünstigt, die in erster Linie auf die schwächsten Gruppen abzielen. Außerdem hat sie eine Zeit lang bei bestimmten persönlichen Schutzprodukten und -ausrüstungen nicht nur zu Versorgungslücken, sondern auch zu überhöhten und spekulativen Preisen geführt. Diese Situation erfordert erneut — auch angesichts der erwarteten Verschärfung der Krise — mehr Aufmerksamkeit und mehr Mittel seitens der Aufsichtsbehörden.

4.4. Der EWSA sollte die Erarbeitung einer Initiativstellungnahme zu diesem Thema anstreben, um die Kommission bei der Festlegung und Umsetzung dieser Maßnahmen zu unterstützen.

5. Weitere relevante Themenbereiche, die in der neuen Verbraucheragenda nicht oder nur indirekt behandelt werden

5.1. Verwaltung des Gesundheitswesens in den Mitgliedstaaten

Derzeit werden die ersten Schritte zur Schaffung der Europäischen Gesundheitsunion unternommen. An der COVID-19-Krise hat sich gezeigt, dass die EU im Bereich der öffentlichen Gesundheit eine viel größere Rolle spielen muss, um die Gesundheit aller europäischen Bürgerinnen und Bürger mit widerstandsfähigeren Gesundheitssystemen zu schützen und einen gestärkten Rahmen für den Gesundheitsschutz zu schaffen.

5.2. Finanzdienstleistungen

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Verbraucherkreditrichtlinie muss unbedingt das Augenmerk auf das Verfahren des Zahlungsaufschubs sowie die Schaffung eines integrierten Ansatzes gelegt werden, der die Interessen der Verbraucher unabhängig von der Art des Kredits schützt. Auf europäischer Ebene wird es wichtig sein, das Privatinsolvenzverfahren zu bewerten und dabei zu berücksichtigen, dass eine Absenkung des derzeitigen Verbraucherschutzniveaus vermieden werden muss.

5.3. *Tourismus, Freizeit und Fluggastrechte*

Es ist wichtig, Verbraucherrechte zu schaffen, zu stärken oder zu ändern und europäische Fonds einzurichten, um die Verbraucherinteressen in diesen Bereichen zu schützen. Hier bietet sich auch eine ideale Gelegenheit, um die Verbraucherschutzvorschriften zu überarbeiten und um ein angemessenes finanzielles Schutzsystem zu ergänzen — mit dem Ziel, die Fluggäste vor dem Risiko einer Liquiditätskrise oder bei Insolvenz der Fluggesellschaft im Hinblick auf die Erstattung von Flugtickets und erforderlichenfalls die Rückbeförderung zu schützen.

5.4. *Wohnungswesen*

Es sollte ein integriertes europäisches Programm für Wohnraum auf den Weg gebracht werden, das verschiedene Bereiche wie Umwelt, Energie, Finanzdienstleistungen, vertragliche Rechte und Gesundheit umfasst, um ein Recht der europäischen Verbraucher auf Zugang zu angemessenem und langfristig erschwinglichem Wohnraum zu schaffen. Dabei sollte der Bau nachhaltiger Häuser (z. B. „Passivhäuser“) gefördert werden. Die baustoffbedingten Treibhausgasemissionen von Gebäuden können verringert werden, indem bei Gebäudesanierungen die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft angewendet werden. Die Renovierung von Gebäuden eröffnet potenziell zahlreiche Möglichkeiten mit weitreichenden sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Vorteilen.

5.5. *Energie*

Die Verbraucherrechte sollten bei der Umsetzung von Strategien für erneuerbare Energien, Eigenversorgung mit Energie und Markttarife gestärkt werden, wobei sicherzustellen ist, dass die Verbraucher in keinem Falle bei der Einführung echter alternativer Energielösungen diskriminiert oder ausgeschlossen werden.

5.6. Es ist notwendig, die Rechenschaftspflicht digitaler Plattformen im Hinblick auf die Produktsicherheit wie auch die Haftung bei der Vermittlung von Online-Verträgen besser zu definieren und zu stärken.

5.7. Es muss eine klare Haftungsstruktur für Online-Plattformen geschaffen werden, einschließlich geeigneter Maßnahmen, mit denen betrügerischen, unlauteren und irreführenden Geschäftspraktiken und dem Verkauf nicht konformer Produkte und gefährlicher Güter und Dienstleistungen über Online-Plattformen begegnet wird. In diesem Zusammenhang gilt es, die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Behörden bei der Bekämpfung dieser unlauteren Praktiken zu stärken.

5.8. Der Direktverkauf von Produkten, die insbesondere aufgrund ihrer chemischen Inhaltsstoffe für die Verbraucher gefährlich sind, sollte eingestellt oder eingeschränkt werden. Der EWSA begrüßt die Einführung des EU-Frühwarnsystems „Safety Gate“ für die Meldung unsicherer Verbraucherprodukte.

5.9. Es ist wichtig, den Schutz im Bereich der Internetdienste („Over-the-Top-Dienste“) zu stärken, der in den meisten nationalen Rechtsvorschriften noch immer nicht vorgesehen ist und ebenso wenig im europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation berücksichtigt wurde.

5.10. Mit der Weiterentwicklung ihrer Verbraucherschutzpolitik wird die EU ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken. Unbeschadet ihrer allgemeinen Politikgestaltung muss die EU eine Reihe von Maßnahmen und Programme bürgernäher umsetzen. Dazu muss sie das Netz der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ-Netz) und das Verbraucherschutz-Kooperationsnetz unter Einbeziehung aller nationalen Behörden stärken.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG

Folgender Änderungsantrag wurde im Plenum abgelehnt, erhielt jedoch mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 1.13**Streichen:**

~~1.13 Der EWSA weist darauf hin, dass Unternehmen, insbesondere KMU, Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden sollten, damit sie die Anforderungen der Agenda erfüllen können. Dies gilt insbesondere in einer Zeit, in der die Unternehmensinvestitionen im digitalen und ökologischen Bereich infolge der Bekämpfung der COVID-19-Krise zurückgegangen sind.~~

Begründung:

Aus der derzeitigen Formulierung dieses Absatzes geht hervor, dass Unternehmen öffentliche Unterstützung erhalten sollten, damit sie die grundlegenden Verbraucherschutzanforderungen erfüllen. Solche Pläne gehen natürlich in einem auf Gewinnerzielung ausgerichteten Wirtschaftssystem viel zu weit und stehen im Widerspruch zu den grundlegenden Funktionsanforderungen eines solchen Systems. Verbraucherschutz ist ein Gebot und keine Luxusoption, die gegen Zahlung öffentlicher Mittel erbracht wird.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 64

Nein-Stimmen: 139

Enthaltungen: 35

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: Eine Arzneimittelstrategie für Europa“

(COM(2020) 761 final)

(2021/C 286/10)

Berichterstatter: **Martin SCHAFFENRATH**

Befassung	Europäische Kommission, 14.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	232/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt allen voran die Intention der Europäischen Kommission, mit der neuen Arzneimittelstrategie für Europa neben der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der pharmazeutischen Industrie, die Versorgung mit sicheren, qualitativ hochwertigen sowie leistbaren Arzneimitteln und die finanzielle Tragfähigkeit der mitgliedstaatlichen Gesundheitssysteme zu gewährleisten. Besonders in folgenden Bereichen spielen neue gemeinsame europäische Ansätze eine zentrale Rolle:

- der Zugang zu und die Verfügbarkeit von Arzneimitteln;
- die Leistbarkeit und die finanzielle Tragfähigkeit der nationalen Gesundheitssysteme;
- die Förderung von Forschung und Innovation zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Arzneimittelindustrie;
- die Stärkung resilienter und transparenter Liefer- und Produktionsketten;
- die effiziente Umsetzung der Ziele des Grünen Deals ⁽¹⁾ durch eine klimaneutrale pharmazeutische Industrie.

1.2. Die aktuelle COVID-19-Pandemie zeigt, wie wichtig ein koordiniertes europäisches Vorgehen ist. Der EWSA verweist daher auf die Bedeutung gemeinsamer Strategien in Bezug auf die Arzneimittelforschung und -entwicklung sowie Preisbildung, insbesondere wenn es um risikoreiche Produkte geht und die Investitionsrentabilität für Hersteller nicht gewährleistet ist.

1.3. Der EWSA betont, dass bei allfälligen politischen Maßnahmen auf EU-Ebene die Achtung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen sowie des Subsidiaritätsprinzips gemäß Artikel 168 Abs. 7 AEUV sichergestellt werden muss, um den unterschiedlich organisierten nationalen Gesundheitssystemen Rechnung zu tragen und sie finanziell nicht zu destabilisieren. Dies ist besonders wichtig, wenn es um Fragen der Preisbildung und Erstattung geht, die in den alleinigen Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Gleichwohl muss sichergestellt werden, dass Informationen, Erkenntnisse und bewährte Verfahren kontinuierlich auf EU-Ebene ausgetauscht werden, um dadurch jegliche Fragmentierung und Ungleichheiten zu vermeiden.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de.

1.4. Der EWSA stellt fest, dass sich der europäische Arzneimittelsektor unter den derzeit gegebenen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren in eine Richtung entwickelt hat, die teils zu Missbrauch der diversen Anreizsysteme geführt hat, in vielerlei Hinsicht einen Mangel an Transparenz aufweist und zu einer Konzentration auf Geschäftsfelder mit hohen Gewinnmargen sowie zum Teil zu übermäßigen Preisforderungen geführt hat. Der EWSA sieht es daher als dringend geboten an, den gegenwärtigen Rechtsrahmen für Arzneimittel zu überarbeiten, anzupassen und diesen verstärkt mit Konditionalitäten hinsichtlich Leistbarkeit und Verfügbarkeit zu verknüpfen.

1.5. Der EWSA betont besonders die zentrale Rolle eines funktionierenden, fairen sowie effizienten Binnenmarkts, in dem zum einen echte medizinische Innovation mit einem wirklichen Mehrwert für die Gesundheitsversorgung gefördert als auch honoriert, und zum anderen auch der Wettbewerb für einen gerechten sowie leistbaren Zugang zu Arzneimitteln gestärkt wird.

1.6. Im Sinne der Förderung innovativer Forschung und Entwicklung (FuE) als Basis für die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Arzneimittelindustrie, befürwortet der EWSA insbesondere die angedachte Vereinheitlichung des Rechtsrahmens zum Schutz des geistigen Eigentums sowie dessen konsistente Anwendung in den Mitgliedstaaten.

1.7. In Bezug auf resilientere Liefer- und Produktionsketten zur Stärkung der strategischen Autonomie Europas sowie zur Vermeidung von Versorgungsengpässen spricht sich der EWSA für einen ausgewogenen Ansatz zwischen der verstärkten Diversifizierung der Produktionsstandorte und einer allmählichen/graduellen, partiellen und gleichzeitig nachhaltig gestalteten Rückverlagerung der Produktion nach Europa aus. Mögliche finanzielle sowie steuerliche Anreize auf Ebene der Mitgliedstaaten und deren Effizienz sollten gemeinsam auf EU-Ebene diskutiert und analysiert werden.

1.8. Darüber hinaus begrüßt der EWSA die geplante Überarbeitung des europäischen Anreizsystems für pharmazeutische FuE in Europa, allen voran des Rechtsrahmens für Kinderarzneimittel sowie Arzneimittel für seltene Krankheiten. Besonders der hohe ungedeckte Bedarf an angemessenen Therapien im Bereich der Kinderkrebserkrankungen muss einen Schwerpunkt in den zukünftigen Strategien bilden.

1.9. Die Überarbeitung des Rechtsrahmens für Arzneimittel und jegliche zukünftige Initiativen auf EU-Ebene müssen nach Meinung des EWSA vorrangig nach dem Prinzip der Transparenz ausgerichtet sein, um einen wirklichen Mehrwert für das Allgemeinwohl zu generieren. Dies betrifft neben den Kosten auf Seiten der Hersteller, auch die Vergabe öffentlicher Gelder für FuE, die Inanspruchnahme von Anreizen usw.

1.10. Der EWSA begrüßt und unterstützt von der Europäischen Kommission geförderte Initiativen der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Beschaffung innovativer und hochpreisiger Arzneimittel zur Sicherstellung der finanziellen Tragfähigkeit der nationalen Gesundheitssysteme.

1.11. Der EWSA erkennt die positive Rolle von Generika und Biosimilars im Hinblick auf den Zugang zu erschwinglichen Arzneimitteln, deren Bedeutung für eine nachhaltige Finanzierung der Gesundheitssysteme sowie deren Beitrag für einen resilienten und strategisch unabhängigen europäischen Arzneimittelmarkt an. Der EWSA befürwortet Maßnahmen, z. B. im Rahmen der öffentlichen Beschaffung durch die Anwendung der MEAT-Kriterien (most economically advantageous tender) und Multi-Winner-Tender, unter Berücksichtigung von Umwelt- sowie Sozialschutzaspekten, die zu einer zukunftsfähigen Gestaltung des Marktes für Generika und Biosimilar-Arzneimittel führen.

1.12. Der EWSA mahnt zu Vorsicht, wenn es um beschleunigte Zulassungen auf Basis mangelnder Evidenz und verstärkter Nutzung realer Daten geht, und es sich nicht um eine grenzüberschreitende Gesundheitskrise handelt. Eine Risikoverschiebung zu Lasten der Patientinnen und Patienten von der prä- in die post-Marktzulassungsphase muss unbedingt verhindert werden. Daten und Studienergebnisse sollten daher konsequent publiziert werden, um eine effiziente Beobachtung nach der Marktzulassung sicherzustellen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Dem am 18. November 2020 erschienen Bericht „Gesundheit auf einen Blick: Europa“⁽²⁾ zufolge stiegen die Gesundheitsausgaben in allen 27 Mitgliedstaaten der Union zwischen 2013 und 2019 jährlich um durchschnittlich 3,0 % und lagen 2019 bei 8,3 % des BIP. Auch wenn dieser Anteil sich entsprechend dem Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten entwickelt hat, ist ein drastischer Anstieg im Zuge der aktuellen COVID-19-Pandemie zu erwarten.

2.2. Wie bereits in den Ratsschlussfolgerungen 2016⁽³⁾ sowie dem Initiativbericht des Europäischen Parlaments über Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Arzneimitteln⁽⁴⁾ betont wurde, setzen die steigenden Arzneimittelpreise die nationalen Gesundheitssysteme immer weiter unter Druck. Die Balance im komplexen Arzneimittelsystem zwischen Zulassung und Maßnahmen zur Förderung der Innovation ist in der EU daher wiederherzustellen, um einen gleichberechtigten Zugang zu Arzneimitteln in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

2.3. Besonders die steigenden Preise für neu zugelassene Therapien bringen die Stabilität des Arzneimittelbudgets und somit auch den Zugang für Patientinnen und Patienten zu Arzneimitteln in Gefahr⁽⁵⁾. Als besonders kritisch in diesem Zusammenhang sieht der EWSA die starke Clusterbildung (z. B. Krebs) rund um bereits gut erforschte Bereiche, die sich weitgehend auch mit den bestehenden Portfolios der Hersteller decken. In Zukunft müssen daher wirksame Möglichkeiten gefunden werden, um dieses Clustering aufzubrechen. Therapien sollen leistbar und in der Folge für alle Patientinnen und Patienten gleichberechtigt zugänglich sein. Zu diesem Zweck ist es notwendig, FuE in Bereiche mit einem wirklichen ungedeckten medizinischen Bedarf, z. B. seltene Krankheiten oder Kinderkrebsarten, zu lenken.

2.4. Im Fahrplan zum europäischen Aktionsplan für geistiges Eigentum⁽⁶⁾ wird bereits betont, dass die Union über einen starken Rechtsrahmen zum Schutz des geistigen Eigentums verfügt. Jegliche Änderung an diesem System sollte daher von einer fundierten Folgenabschätzung begleitet werden, um ausschließlich notwendige Änderungen vorzunehmen.

2.4.1. Mit Patenten, ergänzenden Schutzzetteln (SPCs) und Datenexklusivität sollen Anreize geschaffen werden, um Forschung in neuen Gebieten zu fördern. Bei der Weiterentwicklung der Arzneimittelstrategie gilt es, sich am gesellschaftlichen Mehrwert zu orientieren. Zentraler Fokus sollte auf dem Zugang zu und der Verfügbarkeit von wirksamen, sicheren und erschwinglichen Arzneimitteln zum Wohle aller Patientinnen und Patienten liegen, gemäß dem Recht auf eine angemessene Gesundheitsversorgung, wie in der europäischen Säule sozialer Rechte festgelegt⁽⁷⁾. Dies bezieht sich nicht nur auf die Versorgung mit innovativen neuen, patentgeschützten Arzneimitteln, sondern gleichermaßen auf den Zugang zu Generika und Biosimilars. Ein funktionierender und fairer Binnenmarkt spielt daher eine zentrale Rolle.

2.4.2. Weiter befürwortet der EWSA die Harmonisierung des Rechtsrahmens zu SPCs, um dadurch das Erteilungsverfahren kohärenter zu gestalten und die Fragmentierung der Anwendung in den Mitgliedstaaten zu beseitigen. In Anbetracht der sozialen Auswirkungen von SPCs muss sichergestellt werden, dass die in diesem Zusammenhang zentral einzurichtende Behörde EU-Institutionen unterstellt ist.

2.4.3. Mit großem Bedenken sieht der EWSA eine mögliche Verlängerung von Exklusivrechten und eine weitere Stärkung des Rechts am geistigen Eigentum im Hinblick auf den Arzneimittelmarkt. Um den Zugang von Patientinnen und Patienten zu leistbaren Therapien auch weiterhin zu ermöglichen, darf der Preiswettbewerb durch die Entwicklung und Markteinführung von Generika sowie Biosimilars dadurch keinesfalls erschwert werden. Es gilt daher den Mehrfachschutz eines Produkts in den verschiedenen Mitgliedstaaten bzw. durch mehrere Patente („patent slicing“) zu vermeiden, zumal es keinerlei Evidenz dafür gibt, dass ein starker Schutz des geistigen Eigentums Innovation und Produktivität fördert⁽⁸⁾.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/health/state/glance_de.

⁽³⁾ ABl. C 269 vom 23.7.2016, S. 31.

⁽⁴⁾ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0040_DE.pdf.

⁽⁵⁾ <https://www.oecd.org/health/health-systems/Addressing-Challenges-in-Access-to-Oncology-Medicines-Analytical-Report.pdf>.

⁽⁶⁾ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12510-Intellectual-Property-Action-Plan>.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en.

⁽⁸⁾ <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/jep.27.1.3>.

2.4.4. Besonders im Kontext der aktuellen politischen Diskussion rund um die Rückverlagerung der Produktionsstandorte nach Europa zur Sicherstellung der Versorgung muss eine Änderung des Rechtsrahmens zum geistigen Eigentum genauestens analysiert werden. Der Folgenabschätzung zur sogenannten Fälschungsschutz-Richtlinie 2011/62/EU⁽⁹⁾ zufolge käme die große Mehrheit aktiver Wirkstoffe für Generika aus Indien und China, wohingegen die aktiven Wirkstoffe neuer, patentgeschützter Arzneimittel größtenteils in Europa produziert werden. Entsprechend müssten zur Rückverlagerung insbesondere der Generika-Produktion andere Anreize und Mechanismen als eine weitere Stärkung des Rechts am geistigen Eigentum ergriffen werden. Alternative Maßnahmen könnten z. B. Lizenzvereinbarungen, Abnahmegarantien oder auch sogenannte Patent-Pools für Arzneimittel⁽¹⁰⁾, sein. Gleichzeitig zur Rückverlagerung sollten darüber hinaus auch Möglichkeiten gefunden werden, die Produktion sowohl inner- als auch außerhalb Europas verstärkt zu diversifizieren, um dadurch die Lieferketten zu stärken und zu sichern.

2.5. Im Bereich der Arzneimittel für seltene Leiden (OMPs) begrüßt der EWSA, dass die Zahl der zugelassenen OMPs durch die in der Verordnung (EG) Nr. 141/2000⁽¹¹⁾ festgelegten Anreize stetig stieg, wodurch ein gleichberechtigter Zugang für Patientinnen und Patienten deutlich verbessert wurde und somit zu begrüßen ist. Allerdings wird der Zugang mehr und mehr durch hohe Preisforderungen von Seiten der Hersteller konterkariert⁽¹²⁾. Der EWSA betont daher, dass der OMP-Status nicht für unverhältnismäßige Preisforderungen und Profite ausgenutzt werden darf, und befürwortet daher die durch die im November 2020 veröffentlichte Folgenabschätzung⁽¹³⁾ eingeleitete Überarbeitung dieses Rechtsrahmens. Anzudenken wäre eine regelmäßige automatische Reevaluierung der Kriterien sowie eine Anpassung der Dauer der Marktexklusivität unter bestimmten, noch zu definierenden Voraussetzungen. Ebenso unterstützt der EWSA eine mögliche Überarbeitung der Kriterien, insbesondere der Prävalenz (unter Berücksichtigung aller zugelassenen Indikationen), hinsichtlich der Ausweisung als OMP.

2.6. Der EWSA unterstützt besonders die Forderung der Europäischen Kommission wie auch zahlreicher Abgeordneter des Europäischen Parlaments nach mehr Transparenz im gesamten Arzneimittelsektor, insbesondere im Hinblick auf die FuE-Kosten. Da meist grundlegende Regelungen zur Kostentransparenz bei der Entwicklung von Arzneimitteln fehlen, kann die Preisbildung neuer Arzneimittel basierend auf dem Argument hoher Forschungsausgaben von den zuständigen Preisbildungs- und Erstattungsbehörden, und somit die Angemessenheit der geforderten Preise, nicht nachgeprüft werden.

2.6.1. Wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang könnte nach Erachten des EWSA die Transparenzrichtlinie 89/105/EWG⁽¹⁴⁾ sein. Diese sieht in Artikel 6 vor, dass Mitgliedstaaten, die eine Positivliste führen, eine vollständige Liste jener Erzeugnisse, die unter ihr Krankenversicherungssystem fallen, sowie die von ihren zuständigen Behörden festgelegten Preise veröffentlichen und sie der Kommission übermitteln. Tatsächlich bezahlte Preise sind jedoch durch vertrauliche Einkaufsvereinbarungen geschützt, wodurch der Austausch zwischen nationalen Behörden erheblich erschwert wird. Die EURIPID-Datenbank⁽¹⁵⁾ könnte in diesem Zusammenhang als Ausgangspunkt dienen, unter der Bedingung, dass alle Mitgliedstaaten zur Einmeldung ihrer Preisinformationen verpflichtet werden.

2.6.2. Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist nach Meinung des EWSA eine deutliche Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf die globalen pharmazeutischen Liefer- und Produktionsketten, um möglichen Versorgungsgaps entgegenzuwirken und die Resilienz der Gesundheitssysteme zu stärken. Von zentraler Bedeutung hierfür ist neben der Einrichtung eines koordinierten Meldesystems, wie bereits im Zusammenhang mit der Europäischen Gesundheitsunion vorgesehen, bei gleichzeitiger verpflichtender Teilnahme aller relevanten Akteure, auch die Einrichtung einer strategischen Bevorratung mit von der WHO als essentiell ausgewiesenen Arzneimitteln.

⁽⁹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0062-20110721&from=DE> (Abl. L 174 vom 1.7.2011, S. 74).

⁽¹⁰⁾ <https://www.who.int/bulletin/volumes/97/8/18-229179/en/>.

⁽¹¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000R0141-20190726&qid=1598193643269&from=DE> (Abl. L 18 vom 22.1.2000, S. 1).

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/paediatrics/docs/orphan-regulation_study_final-report_en.pdf.

⁽¹³⁾ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12767-Revision-of-the-EU-legislation-on-medicines-for-children-and-rare-diseases>.

⁽¹⁴⁾ Abl. L 40 vom 12.2.1989, S. 8.

⁽¹⁵⁾ EURIPID ist eine freiwillige Datenbank der für Fragen der Preisbildung und Erstattung zuständigen nationalen Behörden. Darin enthalten sind — basierend auf der Transparenzrichtlinie 89/105/EWG — die offiziellen Listenpreise von größtenteils ambulant eingesetzten Arzneimitteln; <https://euripid.eu/about/>.

2.6.3. Vor dem Hintergrund der aktuellen COVID-19-Pandemie schließt sich der EWSA der Forderung zahlreicher Abgeordneter des Europäischen Parlaments sowie relevanter Stakeholder nach mehr Transparenz hinsichtlich der Abnahmevereinbarungen mit pharmazeutischen Herstellern für COVID-19-Impfstoffe an. Transparenz ist der Schlüssel zum Vertrauen und der Akzeptanz der EU-Bürgerinnen und Bürger in die Immunisierung gegen das Virus. Dies sollte nicht nur für die aktuellen Impfstoffverträge gelten, sondern auch als neuer Transparenzrahmen für jegliche künftige gemeinsame Beschaffungsmaßnahmen dienen.

2.7. Was Maßnahmen zur gemeinsamen Beschaffung von neu zugelassenen hochpreisigen Arzneimitteln betrifft, so sollten diese auf europäischer Ebene explizit gestärkt und gefördert werden. Neben einer erhöhten Versorgungssicherheit in Europa kann so auch die Verhandlungsposition gegenüber pharmazeutischen Herstellern gestärkt und durch ein größeres Einkaufsvolumen eindeutige Kostensenkungen erzielt werden.

2.8. Im Hinblick auf die Förderung von pharmazeutischer FuE unterstützt der EWSA die Kritik zahlreicher Akteure und Stakeholder hinsichtlich der mangelnden Transparenz, der nur unzureichenden Einbindung öffentlicher Stakeholder sowie des mangelnden Zugangs der Öffentlichkeit zu den Forschungsergebnissen.

2.8.1. Der EWSA fordert daher, dass in Zukunft jegliche Forschungsfinanzierung mittels öffentlicher Gelder als auch FuE-Kosten publik gemacht werden, um dies bei Fragen der nationalen Preisgestaltung berücksichtigen und einen wahren „public return on public investment“ gewährleisten zu können. Eine regelmäßige Evaluierung der Forschungsförderung und Bericht an das Europäische Parlament wäre hier zu überlegen. Besonders in sensiblen Bereichen der Gesundheitsversorgung ist die alleinige Ausrichtung der Forschungsförderung an den Industrieinteressen nachteilig. Alle relevanten Akteure müssen daher in Zukunft maßgeblich in die Forschungsagenden der Europäischen Kommission eingebunden werden, um sicherzustellen, dass diese an den tatsächlichen medizinischen sowie gesellschaftlichen Bedürfnissen ausgerichtet wird.

2.8.2. Unabdingbar in diesem Zusammenhang ist die Festlegung einer gemeinsamen, EU-weit gültigen Definition des „ungedeckten medizinischen Bedarfs“ (UMN), um effizient die pharmazeutischen FuE-Aktivitäten in jene Bereiche zu lenken, wo keine angemessene bzw. wirksame Therapie existiert. Diese Kriterien sollten an den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten sowie der öffentlichen Gesundheit ausgerichtet sein.

2.9. Gleichzeitig plädiert der EWSA im Zusammenhang mit medizinischer FuE sowie klinischen Studien für Maßnahmen auf EU-Ebene zur verstärkten Berücksichtigung der Geschlechtsunterschiede als auch der unterschiedlichen Wirkung von Arzneimitteln im medizinischen Alltag, basierend auf entsprechenden relevanten Indikatoren. Weiters wird gefordert, die Transparenz und somit auch das Bewusstsein aller Akteure in dieser Hinsicht zu stärken.

2.10. Nach Meinung des EWSA ist besonders positiv zu bewerten, dass die steigende Gefahr antimikrobieller Resistenzen (AMR) in der Arzneimittelstrategie explizit betont wird. Neben effizienten Maßnahmen zur Reduzierung des Einsatzes von Antibiotika, muss der Fokus besonders auf alternativen Anreizmodellen entlang des FuE-Zyklus sowie auf neuen Preisbildungssystemen liegen. Dabei kann u. a. auch auf bewährte Anreize, wie einen frühzeitigen Austausch mit der Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) sowie den Erlass der Zulassungsgebühren zurückgegriffen werden. Wichtig wird es in Zukunft sein, den Profit des Herstellers vom Verkaufsvolumen zu entkoppeln. Parallel zur Förderung neuer Antibiotika könnten aber auch andere Maßnahmen, wie z. B. Abnahmegarantien, ergriffen werden, um den Herstellern mehr Planbarkeit zu ermöglichen.

2.11. Im Hinblick auf Fragen der Zulassung sowie der Markteinführung begrüßt der EWSA grundsätzlich eine schnelle Verfügbarkeit von innovativen Arzneimitteln, besonders in Bereichen mit einem hohen UMN. Dennoch garantieren schnellere Zulassungen nicht automatisch eine bessere Arzneimittelversorgung. Oberstes Ziel der europäischen Arzneimittelpolitik muss daher ein gleichberechtigter Zugang zu sicheren, leistbaren und qualitativ hochwertigen Arzneimitteln für alle Patientinnen und Patienten sein.

2.11.1. Vor dem Hintergrund der sich rasant entwickelnden technologischen Möglichkeiten, und der damit einhergehenden Forderung nach flexiblen Studiendesigns, stimmt der EWSA mit der Europäischen Kommission dahingehend überein, dass randomisiert kontrollierte Studien mit (idealerweise) relevanten Komparatoren und Endpunkten weiterhin als Goldstandard für die Marktzulassung gelten müssen. Ausnahmen sollen nur in Einzelfällen und mit

entsprechender Begründung erfolgen. Kommt es zu einer Verlagerung der Datengenerierung in den Post-Marktzulassungsraum, muss gewährleistet werden, dass weder die damit verbundenen Kosten von den pharmazeutischen Unternehmen hin zur öffentlichen Hand verschoben, noch die Sicherheit der Patientinnen und Patienten durch verfrühte Zulassungen gefährdet werden. Die Tatsache, dass nicht genügend Daten vorliegen und daher noch weitere generiert werden müssen, sollte in der Preisbildung Berücksichtigung finden.

Brüssel, den 27. April 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, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Das Innovationspotenzial der EU optimal nutzen — Aktionsplan für geistiges Eigentum zur Förderung von Erholung und Resilienz der EU“

(COM(2020) 760 *final*)

(2021/C 286/11)

Berichterstatter: **Rudolf KOLBE**

Befassung	Europäische Kommission, 14.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	241/0/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt uneingeschränkt den Aktionsplan der Europäischen Kommission für geistiges Eigentum als einen sehr guten und ganzheitlichen Ansatz zur Modernisierung des Systems des geistigen Eigentums in der EU.

1.2. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Einführung des einheitlichen Patentsystems zu den obersten Prioritäten gehören muss und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU erheblich verbessern wird. Angesichts der offensichtlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung sollte das System nach Ansicht des EWSA (langfristig) in das Rechtssystem der EU überführt werden.

1.3. Der EWSA betont, wie wichtig Maßnahmen zur Unterstützung von KMU in allen Bereichen des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums sind. Neben den finanziellen Unterstützungsmaßnahmen muss ein besonderer Schwerpunkt auf den Ausbau des Wissens über Rechte des geistigen Eigentums und auf maßgeschneiderte Beratungsdienste gelegt werden.

1.4. Der EWSA möchte eine Diskussion darüber anstoßen, wie sich das Wissen über die Rechte des geistigen Eigentums und deren Verwaltung auf allen Ebenen der Bildungssysteme in der EU verbessern lassen.

1.5. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ein einheitliches ergänzendes Schutzzertifikat (SPC) einzuführen und die Möglichkeit zu prüfen, das SPC-System auf neue Sektoren anzuwenden.

1.6. Nach Auffassung des EWSA würde die Harmonisierung des Urheberrechtsrahmens und der Verwaltung urheberrechtlicher Daten die Nutzung der Rechte des geistigen Eigentums in der Kreativbranche fördern.

1.7. Der EWSA plädiert für einen sozialen Dialog, bei dem ergänzend zu den Rechtsvorschriften durch Tarifverhandlungen faire Regelungen für Rechte des geistigen Eigentums geklärt und definiert werden, um Urhebern und Erzeugern Anreize in Form der Anerkennung ihrer Schöpfungen und einer gerechten wirtschaftlichen Entschädigung zu bieten.

1.8. Der EWSA hält geografische Angaben für ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit lokaler Erzeuger und weist auf das Potenzial hin, das in der Einführung eines harmonisierten Systems für den Schutz geografischer Angaben für nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse liegt.

1.9. Der EWSA anerkennt das wirtschaftliche Potenzial der Förderung des Datenflusses in der gesamten EU und das öffentliche Interesse daran, unterstreicht jedoch die Probleme, die sich aus unausgewogenen Regelungen ergeben.

1.10. Der EWSA begrüßt alle Maßnahmen zur Bekämpfung von Schutzrechtsverletzungen und die Stärkung der Rolle des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung beim Vorgehen gegen Nachahmungen.

1.11. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Instrumente zur direkten Unterstützung von in Drittländern tätigen EU-Unternehmen und die strikte Durchsetzung der Rechtsvorschriften zum geistigen Eigentum und der Bestimmungen von EU-Handelsabkommen weiter auszubauen, um diese Unternehmen vor Schutzrechtsverletzungen zu bewahren.

1.12. Durch die derzeitige Gesundheitskrise ist deutlich geworden, dass systemrelevantes geistiges Eigentum in kritischen Situationen zugänglich sein muss. Rechte des geistigen Eigentums dürfen den Zugang zu und die Verfügbarkeit von Impfstoffen oder Therapien zur Bekämpfung von Pandemien nicht behindern: Wirksame Systeme für die Erteilung von Zwangslizenzen bieten in Notsituationen ein Sicherheitsnetz für die Gesellschaft und einen gerechten Ausgleich für Unternehmen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt den Aktionsplan der Europäischen Kommission für geistiges Eigentum als wichtigen Ansatz zur Modernisierung des Systems des geistigen Eigentums in der EU und zur Steigerung des enormen Innovationspotenzials von EU-Unternehmen, insbesondere von KMU und Kleinunternehmen. Da Produkte des geistigen Eigentums wie Erfindungen, künstlerische und kulturelle Schöpfungen, Marken, Software, Know-how, Geschäftsprozesse und Daten in der EU eine immer größere wirtschaftliche Bedeutung erlangen, hält der EWSA einen optimierten, leicht zugänglichen rechtlichen und politischen Rahmen für unabdingbar.

2.2. Viele Unternehmen, insbesondere KMU, die 99 % aller Unternehmen in der EU ausmachen, nutzen die Möglichkeiten zum Schutz des geistigen Eigentums nicht (in vollem Umfang). Die Förderung des Schutzes geistigen Eigentums in EU-Unternehmen, insbesondere in KMU und Kleinunternehmen, muss im Zentrum des Aktionsplans für geistiges Eigentum stehen. Die erforderlichen Maßnahmen sind vielfältig und reichen von der Kostensenkung über die Vereinfachung von Verfahren, Sensibilisierung und Information, maßgeschneiderte Beratung und Unterstützung bis hin zur Modernisierung des Bildungssystems mit Blick auf das Wissen über Rechte des geistigen Eigentums.

2.3. Das geistige Eigentum ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor — fast 45 % des europäischen BIP und 30 % der Arbeitsplätze entfallen auf Branchen im Bereich des geistigen Eigentums –, aber auch ein Schlüsselfaktor für die Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen, vor denen unsere Gesellschaft steht. Die COVID-19-Krise hat ganz klar die Abhängigkeit der EU von beruflicher Fachkompetenz vor Augen geführt und gezeigt, wie wichtig wirksame Regeln und Instrumente für geistiges Eigentum sind, um eine schnelle Bereitstellung kritischen geistigen Eigentums zu gewährleisten. Eine erfolgreiche Bekämpfung des Klimawandels wird auch in hohem Maße von der raschen Entwicklung und Einführung von Spitzentechnologien und wirksamen Instrumenten für faire Ansätze zum Austausch kritischer immaterieller Vermögenswerte und Daten abhängen.

2.4. Die technologische Revolution ist eine Triebkraft für die Rechte des geistigen Eigentums, aber auch eine Herausforderung, die einen ausgewogenen Ansatz für innovationsorientierte Instrumente erfordert. Bei der Digitalisierung und den Technologien der künstlichen Intelligenz (KI) sind viele Fragen des geistigen Eigentums zu berücksichtigen, wie Transparenz, Datenherkunft und Urheberrecht, Grad des menschlichen Eingreifens, ethische Grundsätze usw. Der EWSA unterstützt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass KI-Systeme nicht wie Autoren oder Erfinder behandelt werden sollten. Generell hält der EWSA den europäischen Rahmen für geistiges Eigentum — mit ausgewogenen Änderungen und Aktualisierungen — für geeignet, um die Herausforderungen der Digitalisierung und der KI zu bewältigen. Da die EU bei der Zahl der Patente für digitale Produkte und Technologien nach wie vor deutlich hinter anderen Regionen zurückliegt, muss den Maßnahmen zur Verbesserung dieses wichtigen Marktes besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Schutz geistigen Eigentums

3.1.1. Das einheitliche Patentsystem als zentrale Anlaufstelle für Unternehmen ist von entscheidender Bedeutung, um die Kosten für Patente erheblich zu senken, die Lizenzierung zu erleichtern, die Transparenz zu erhöhen und die Zugangshindernisse für KMU zu überwinden. Die Einführung des einheitlichen Patentsystems und die Einrichtung des Einheitlichen Patentgerichts werden den Schutz des geistigen Eigentums erheblich verbessern und müssen eine Priorität des Aktionsplans sein. Die Vereinfachung der Verfahren wird auch den Gesamtprozess beschleunigen und damit die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Patentinhaber erhöhen. Das Übereinkommen über das Einheitliche Patentgericht bildet eine wichtige Grundlage für ein effizientes, spezialisiertes und fachlich kompetentes Patentgerichtssystem, das Rechtssicherheit, Einfachheit und Effizienz verbessern kann. Die Umsetzungsschwierigkeiten zeigen jedoch, dass das Ziel darin bestehen sollte, das System in das Rechtssystem der EU zu überführen. In der Zwischenzeit müssen weitere Verzögerungen aufgrund von Verfahren in den Mitgliedstaaten und/oder des Rücktritts des Vereinigten Königreichs von dem Übereinkommen dringend angegangen werden. Auch die Tatsache, dass der Anteil der EU an weltweiten Patenten drastisch von 17,4 % im Jahr 2009 auf 11,3 % im Jahr 2019 zurückgegangen ist, zeigt deutlich, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind.

3.1.2. Mit einem ergänzenden Schutzzertifikat (SPC) lässt sich der Patentschutz für ein Arznei- oder Pflanzenschutzmittel, die einer entsprechenden Marktzulassung unterliegen, verlängern. Dies ist daher ein wichtiges Instrument, um den Verlust des effektiven Patentschutzes auszugleichen, der auf die erforderliche Dauer von Tests, klinischen Studien bzw. Feldversuchen und zulassungsrechtlichen Abläufen zurückzuführen ist. Der EWSA hält ergänzende Schutzzertifikate für unabdingbar, um Innovationen durch neue Wirkstoffe wirksam zu fördern und Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen in die EU zu bringen, wobei ausgewogene Ausnahmeregelungen zu SPC-Rechten die Erschwinglichkeit und eine ausreichende Versorgung mit Arzneimitteln gewährleisten müssen. Obwohl ergänzende Schutzzertifikate einfach und innovationsfördernd sind, ist das SPC-System nach wie vor fragmentiert, da der Schutz in jedem EU-Mitgliedstaat einzeln beantragt werden muss. Die Einführung eines einheitlichen SPC-Titels und die Einrichtung einer einzigen Behörde als zentrale Anlaufstelle für die Erteilung dieser Zertifikate im Rahmen einer neuen gesonderten EU-Verordnung würde ergänzende Schutzzertifikate für Patentinhaber attraktiver machen, Innovatoren einen besseren Schutz bieten und Rechtssicherheit für Dritte schaffen. Der EWSA unterstützt auch den Ansatz, die Anwendbarkeit eines optimierten SPC-Systems auf neue Sektoren, in denen Produkte wahrscheinlich eine Zulassung benötigen, zu prüfen.

3.1.3. Ausgehend von den bei der Überarbeitung des EU-Markenrechts gesammelten Erfahrungen ist der EWSA überzeugt, dass die aktualisierten EU-Rechtsvorschriften zum Geschmacksmusterschutz erfolgreich umgesetzt werden können. Die positiven Erfahrungen mit der Regelung dieser Fragen durch EU-Rechtsvorschriften sollten die Kommission veranlassen, einen Vorschlag für eine neue, gesonderte Verordnung über ergänzende Schutzzertifikate für einheitliche Patente zu initiieren und langfristig das einheitliche Patentsystem in das Rechtssystem der EU aufzunehmen.

3.1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass die geografischen Angaben für die in der EU ansässigen Erzeuger ein einzigartiges und wertvolles Instrument auf dem immer stärker liberalisierten und von Wettbewerb geprägten Weltmarkt darstellen. Das EU-System für den Schutz geografischer Angaben hat im Agrarsektor hohen wirtschaftlichen Wert. Im Allgemeinen funktioniert das System sehr gut, aber der Schutz geografischer Angaben muss noch weiter durchgesetzt werden, beispielsweise durch ein harmonisiertes Kontrollsystem der Behörden und eine gemeinsame Definition des Lebensmittelbetrugs. Auch Handelsabkommen sollten schwerpunktmäßig solche spezifischen Schutzmaßnahmen vorsehen. Der EWSA weist auf das Potenzial hin, das in der Einführung eines harmonisierten Systems für den Schutz geografischer Angaben für nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse liegt, die einen wichtigen Bestandteil der lokalen Identität darstellen. Dies würde lokalen Erzeugern helfen, ihre Qualitätserzeugnisse erfolgreicher zu präsentieren, und sich zusätzlich positiv auf weniger entwickelte Regionen auswirken. Darüber hinaus wäre eine Vereinfachung des Eintragsverfahrens für die Erzeuger von Vorteil.

3.1.5. Das gemeinschaftliche Sortenschutzsystem ist ein weiteres positives Beispiel für einen harmonisierten Ansatz zum Schutz geistigen Eigentums auf der Grundlage einer EU-Verordnung. Es bietet auch kleinen und mittleren Züchtern eine sichere Basis und enthält wichtige Ausnahmeregelungen für Landwirtschaft und Züchter. Die erklärten Ziele des Systems bilden eine gute Grundlage, auf der Züchter wirksam zu den Zielen des ökologischen Wandels beitragen können.

3.1.6. Der EWSA betont die wesentliche Bedeutung des Schutzes von Urheberrechten, Geschmacksmustern und verwandten Rechten für die Kultur- und Kreativberufe, die erheblichen wirtschaftlichen Wohlstand generieren und, beispielsweise mit architektonischen und anderen kulturellen Werken, spürbar zur Identität, Kultur und den Werten Europas beitragen. Die in diesen Bereichen Tätigen verfügen aber häufig nicht über ausreichende Kenntnisse oder Finanzmittel, um geistiges Eigentum zu schützen und Innovationen in Produkte zu überführen. Eine Harmonisierung des Urheberrechts und der Verwaltung von Urheberrechtsdaten ist wichtig und muss mit zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen einhergehen.

3.1.7. Arbeitnehmer, die kreativ tätig sind, und insbesondere Erfinder sind daher potenzielle Rechteinhaber. Daher ist es äußerst wichtig, einen sozialen Dialog auf europäischer, nationaler, sektoraler oder Unternehmensebene einzurichten, bei dem ergänzend zu den Rechtsvorschriften durch Tarifverhandlungen faire Regelungen für Rechte des geistigen Eigentums geklärt und definiert werden, um Urhebern und Erzeugern Anreize in Form der Anerkennung ihrer Schöpfungen und einer gerechten wirtschaftlichen Entschädigung zu bieten. Vereinbarungen über die Übertragung von Urheberrechten sollten nicht als Verpflichtung angesehen werden, das gesamte geistige Eigentum ohne angemessene Entschädigung auf den Arbeitgeber zu übertragen.

3.1.8. Die Biotechnologie-Richtlinie bietet einen wichtigen Rahmen für den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen. Es geht darin um politisch und ethisch sensible Themen, weshalb sie das Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung sehr kontroverser Interessen darstellt. Die rasche Entwicklung der Biotechnologie ist jedoch auch im Gesundheitswesen sowie für die Bekämpfung schwerer Epidemien und des Hungers in der Welt erforderlich. Daher ist es wichtig, Forschung und Innovation in diesen Bereichen weitreichend zu fördern, aber auch effizient zu verbreiten und zu lizenzieren.

3.1.9. Geschäftsgeheimnisse sind immaterielle Vermögenswerte, welche die Rechte des geistigen Eigentums ergänzen. Sie werden im kreativen Prozess, der zu Innovationen und der Schaffung von Rechten des geistigen Eigentums führt, weithin genutzt, weshalb die Gewährleistung ihres wirksamen Schutzes unabdingbar ist. Nach Ansicht des EWSA ist es deshalb ein wichtiges Ziel, die mit der Richtlinie (EU) 2016/943⁽¹⁾ gelegte Grundlage zu klären.

3.2. Nutzung und Verbreitung von Rechten des geistigen Eigentums, insbesondere durch KMU

3.2.1. Der EWSA sieht in der verstärkten Nutzung des Potenzials für den Schutz geistigen Eigentums durch KMU eines der Hauptziele des Aktionsplans, das sich auf die verschiedenen Systeme zum Schutz des geistigen Eigentums auswirkt. Zwar gibt es in KMU und Kleinstunternehmen in der EU großes Innovationspotenzial, doch kann die überwiegende Mehrheit ihren immateriellen Vermögenswerten keinen Mehrwert verleihen.

3.2.2. Der Kostenfaktor ist ein Grund dafür, dass nur 9 % der KMU in der EU eingetragene Rechte des geistigen Eigentums haben. Die Patentierungskosten sind derzeit in der EU erheblich höher als beispielsweise in den USA oder Japan und stellen eine enorme finanzielle Belastung für KMU und Kleinstunternehmen dar. Um den Zugang von KMU zum Schutz geistigen Eigentums zu verbessern, müssen die Kosten daher gesenkt werden. Durch die rasche Einführung des einheitlichen Patentsystems, durch das die Kosten für die Patenteintragung erheblich sinken werden, dürfte sich hier das Blatt für innovative KMU und Kleinstunternehmen wie freiberufliche Ingenieurbüros wenden. Zudem unterstreicht der EWSA, dass alle unterschiedlichen Ansätze für die finanzielle und fachliche Unterstützung von KMU wichtig sind: die Gutscheine des Amtes der Europäischen Union für geistiges Eigentum („IP-Voucher“), die Unterstützung von KMU bei der Nutzung ihres geistigen Eigentums für den Zugang zu Finanzmitteln, das IPA4KMU-Programm, mit dem bis zu 15 000 EUR für die Kofinanzierung von Diagnose und Schutzmaßnahmen im Bereich des geistigen Eigentums bereitgestellt werden, usw. Darüber hinaus weist der EWSA auf die wichtige Rolle von Patentanwälten in diesem Unterstützungssystem hin.

3.2.3. Nach Ansicht des EWSA besteht eines der großen Probleme darin, dass die Unternehmen in der EU, insbesondere, aber nicht nur KMU und Kleinstunternehmen, viel zu wenig über die Strategien zur Verwaltung der Rechte des geistigen Eigentums wissen. Deshalb ist die Bereitstellung leicht zugänglicher allgemeiner und maßgeschneiderter Informationen, Unterstützung und Beratung für KMU und Kleinstunternehmen, wie sie über eine Vielzahl von Programmen und Initiativen wie den Europäischen Helpdesk für Fragen des geistigen Eigentums sowie über verschiedene Kanäle und Netzwerke erfolgt, von großer Bedeutung für die Bewältigung dieser Herausforderung und sollte weiter ausgebaut werden. Unternehmer müssen für das Potenzial der Rechte des geistigen Eigentums u. a. durch verschiedene, leicht zugängliche Schulungsprogramme sensibilisiert werden. Der EWSA schlägt vor, nach Wegen zu suchen, wie sich die Zahl qualifizierter Manager für Rechte des geistigen Eigentums in EU-Unternehmen erhöhen lässt.

3.2.4. Darüber hinaus möchte der EWSA eine Diskussion darüber anstoßen, wie sich das Wissen über Rechte des geistigen Eigentums und deren Verwaltung im Rahmen der Bildungssysteme in der EU verbessern lassen: Grundkenntnisse auf diesem Gebiet und die entsprechende Sensibilisierung sollten in die Sekundar- und Hochschulbildung integriert und fundierte einschlägige Kenntnisse in die Lehr- und Studienpläne für wirtschaftswissenschaftliche, technische und zahlreiche andere Ausbildungs- und Studiengänge aufgenommen werden. Die Verwaltung der Rechte des geistigen Eigentums sollte in der Hochschulbildung auch als eigenständiges Fach angeboten werden. Der EWSA ist davon überzeugt, dass sich der Schutz des geistigen Eigentums durch Stärkung des verfügbaren Know-hows verbessern lässt.

3.2.5. Es liegt auf der Hand, wie wichtig es ist, Forschungsergebnisse in Innovationen zu überführen; deshalb begrüßt der EWSA alle Maßnahmen, die den Wissenstransfer und ein besseres Management von geistigem Eigentum in der FuI-Gemeinschaft fördern. KMU und Kleinstunternehmen sind in Projektkonsortien häufig kleine Partner und benötigen in dieser Rolle eine bessere Unterstützung, um Rechte des geistigen Eigentums in Produkte zu überführen und ihre Rechte innerhalb solcher Konsortien zu schützen. Dies sollte ein besonderer Schwerpunkt von Förderprogrammen sein, die maßgeschneiderte Beratung und Unterstützung bieten.

3.3. Zugang zu und gemeinsame Nutzung von durch Rechte des geistigen Eigentums geschützten Vermögenswerten

3.3.1. Durch die derzeitige Gesundheitskrise ist deutlich geworden, dass systemrelevantes geistiges Eigentum in kritischen Situationen zugänglich sein muss. Rechte des geistigen Eigentums dürfen den Zugang zu und die Verfügbarkeit von Impfstoffen oder Therapien zur Bekämpfung von Pandemien nicht behindern. Die Wirkung der mit europäischen öffentlichen Mitteln durchgeführten Forschung sollte maximiert werden, indem sichergestellt wird, dass das daraus resultierende Wissen und geistige Eigentum geteilt werden. Wirksame Systeme für die Erteilung von Zwangslizenzen in Notsituationen bilden ihrerseits ein Sicherheitsnetz für die Gesellschaft. Die einschlägigen Verfahren müssen auf einer sorgfältigen Abwägung der verschiedenen betroffenen Interessen beruhen, schnell sein und auf europäischer Ebene koordiniert werden, um den Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit bestmöglich gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA auch die Bedeutung der Verordnung (EG) Nr. 816/2006 über Zwangslizenzen für Patente an der Herstellung von Arzneimitteln für die Ausfuhr in Länder mit Problemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit⁽²⁾ hervorheben.

⁽¹⁾ ABl. L 157 vom 15.6.2016, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 1.

3.3.2. Mehr Transparenz bei den Eigentumsverhältnissen und der Verwaltung von geistigem Eigentum ist eine Voraussetzung für die Erleichterung seiner Lizenzierung und Verbreitung. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA zudem darauf hinweisen, dass das einheitliche Patentsystem rasch umgesetzt werden muss und es wichtig ist, die Urheberrechtsinfrastruktur in Bezug auf Informationen über Rechteinhaber, Nutzungsbedingungen und Lizenzoptionen, auch für Blockchain-Technologie, zu verbessern.

3.3.3. Da es sich bei der Normung um einen Prozess mit zahlreichen unterschiedlichen Interessenträgern handelt, erfordern standardessenzielle Patente ein besonders hohes Maß an Transparenz und fairen Lizenzregelungen. Der EWSA unterstützt daher Ansätze für ein unabhängiges System zur Überprüfung der Wesentlichkeit durch Dritte sowie Maßnahmen zur Verringerung von Verstößen und Reibungspunkten.

3.3.4. Der EWSA erkennt das wirtschaftliche Potenzial an, das die Förderung des Datenaustauschs und des Datenflusses innerhalb der EU in allen Sektoren birgt, betont jedoch, dass die Ermöglichung des Datenflusses und der umfassenden Nutzung von Daten auf einem ausgewogenen Ansatz beruhen muss, der Datenschutz, Sicherheit, ethische Standards und legitime Interessen beim Schutz des geistigen Eigentums gewährleistet. Dies gilt es bei der Überarbeitung der Datenbankrichtlinie⁽³⁾ im Jahr 2021 sicherzustellen.

3.4. Schutzrechtsverletzungen

3.4.1. Eine wirksame Rechtsdurchsetzung und ein effektiver Rechtsschutz sind die Hauptkriterien für ein erfolgreiches System zum Schutz geistigen Eigentums und müssen daher erheblich gestärkt werden. Der EWSA unterstreicht, dass Patentrechte durch die Einrichtung des Einheitlichen Patentgerichts künftig wesentlich besser durchgesetzt werden können und die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums auch in anderen einschlägigen Systemen (z. B. Versicherungen) durch praktische und/oder rechtliche Maßnahmen erheblich gestärkt werden muss. Insbesondere KMU und Kleinstunternehmen verfügen häufig nicht über die Mittel, um ihre Rechte des geistigen Eigentums durchzusetzen.

3.4.2. Die Digitalisierung hat zu neuen Formen von Schutzrechtsverletzungen wie Cyberdiebstahl von Geschäftsgeheimnissen, illegalem Streaming usw. geführt. Der EWSA befürwortet verbindliche Vorschriften, wie das Gesetz über digitale Dienste⁽⁴⁾, die einen besseren Rechtsrahmen gewährleisten.

3.4.3. Nachahmungen und Produktpiraterie führen zu enormen Umsatzeinbußen in der EU, sind aber auch eine Bedrohung für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher. Der EWSA begrüßt die Zusammenarbeit aller Interessenträger, die Schaffung eines EU-Instrumentariums und die Stärkung der Rolle des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung beim Vorgehen gegen Nachahmungen.

3.5. Fairness auf globaler Ebene

3.5.1. Die EU ist im weltweiten Wettbewerb im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums nicht führend. Der Anteil Asiens an allen weltweiten Patentanmeldungen stieg 2019 auf 65 %, während der Anteil der EU drastisch von 17,4 % (2009) auf 11,3 % zurückging. Daher ist es äußerst wichtig, die Position der EU zu stärken.

3.5.2. Der Schutz und die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums stellen eine zusätzliche Herausforderung für EU-Unternehmen dar, die in Drittländern tätig sind. Deshalb spricht sich der EWSA für alle Maßnahmen der Kommission aus, die darauf abzielen, diese Situation zu verbessern. Die Aufnahme von Kapiteln über geistiges Eigentum mit einem hohen Schutzniveau bei den Verhandlungen über Freihandelsabkommen und im entsprechenden Dialog mit Handelspartnern sind ebenso wichtige langfristige Ansätze wie die Zusammenarbeit in globalen Organisationen, wie der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und der WTO, und die Beteiligung an einschlägigen globalen Übereinkommen.

3.5.3. Der EWSA betont, wie wichtig direkte Unterstützungsinstrumente sind, mit denen in Drittländern tätigen EU-Unternehmen Informationen zur Verfügung gestellt werden, wie etwa die Überprüfung ausländischer Investitionen, die Beobachtungsliste „Produkt- und Markenpiraterie“ und der Bericht über Drittländer. Maßnahmen wie KMU-Helpdesks im Bereich des geistigen Eigentums zur Unterstützung von KMU und Kleinstunternehmen haben besondere Bedeutung und sollten weiterentwickelt werden.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽³⁾ ABl. L 77 vom 27.3.1996, S. 20.

⁽⁴⁾ COM(2020) 825 final.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte)“

(COM(2020) 842 *final* — 2020/374 (COD))

(2021/C 286/12)

Berichterstatlerin: **Emilie PROUZET**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 10.2.2021 Europäisches Parlament, 8.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	179/9/16

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf hoher Ebene

1.1. In den letzten zehn Jahren sind Fragen und Erfordernisse bezüglich Wettbewerb und Binnenmarktvorschriften aufgekommen, was sich infolge der COVID-19-Krise sicherlich noch verstärkt hat. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Gesetz über digitale Märkte. Dieses soll zum einen verhindern, dass Gatekeeper den Unternehmen und Verbrauchern unfaire Bedingungen auferlegen, zum anderen soll die Zugänglichkeit wichtiger digitaler Dienste sichergestellt werden.

1.2. Online-Plattformen sind ein allgegenwärtiges Phänomen und eine Herausforderung für die Akteure, da sie unsere Art des Verbrauchs und der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, aber auch der Arbeit und der Beschäftigung, verändern. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA den ganzheitlichen Ansatz der Europäischen Kommission, alle Aspekte dieses Ökosystems zu behandeln. Der EWSA legt dabei besonderes Augenmerk auf Fragen der Besteuerung, Datenverwaltung und Arbeitsbedingungen. Bezüglich des letztgenannten Aspekts begrüßt der EWSA die von der Europäischen Kommission durchgeführte Konsultation zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten und sieht der für Ende des Jahres geplanten Legislativinitiative erwartungsvoll entgegen.

1.3. Vorrangiges Ziel bleibt die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Akteure auf den digitalen Märkten. Europa benötigt ein faires und bestreitbares Umfeld für Online-Plattformen, um ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes zu erreichen. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Gesetz über digitale Märkte und das Gesetz über digitale Dienste⁽¹⁾ zusammen die Eckpfeiler eines Rahmens bilden, der im Laufe der Jahre vervollständigt und im Einklang mit anderen wichtigen Maßnahmen im digitalen Bereich wie der Datenschutzverordnung für elektronische Kommunikation, der Datenschutz-Grundverordnung, der P2B-Verordnung und der Angleichung der Wettbewerbsregeln an das digitale Zeitalter angewandt werden muss.

1.4. Die Gewährleistung eines fairen und innovationsfreundlichen Geschäftsumfelds bei gleichzeitigem Schutz der Endnutzer bleibt von grundlegender Bedeutung. Der Entwurf eines Gesetzes über digitale Märkte ist eine Reaktion auf das sich rasch weiterentwickelnde digitale Zeitalter. Damit sollen kurze Fristen und schnell aktualisierbare Verfahren bei gleichzeitiger Wahrung der Rechtssicherheit und der Verteidigungsrechte ermöglicht werden. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass Artikel 16 über Marktuntersuchungen bei Nichteinhaltung sowohl hinsichtlich des Zeitraums (drei Verstöße innerhalb von fünf Jahren abzuwarten, würde zu viel Schaden verursachen) als auch der Sanktionen verstärkt werden muss.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Gesetz über digitale Dienste (siehe Seite 64 dieses Amtsblatts).

1.5. Die Kommission löst die Frage fairer Wettbewerbsbedingungen für europäische und globale Online-Anbieter dadurch, dass der Schwerpunkt auf bestimmte Dienstleistungen gelegt wird — unabhängig von dem Ort, an dem der Diensteanbieter niedergelassen ist oder von dem für die Erbringung der Dienstleistung geltenden Recht. Der EWSA hält die Ausrichtung auf die Dienstleistung statt auf den Anbieter für eine gute Lösung angesichts der Schwierigkeiten, derartig vielfältige digitale Akteure zu überwachen.

1.6. Anders als im Gesetz über digitale Dienste wird im Gesetz über digitale Märkte nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass die von den Plattformen benannten Gatekeeper einen gesetzlichen Vertreter in der Europäischen Union benennen müssen. Die im Folgenden beschriebenen Bewertungs- und Untersuchungsverfahren erfordern jedoch einen Dialog und eine Koordinierung zwischen den zentralen Plattformdiensten und der Kommission. Der EWSA empfiehlt, einen Verweis auf Artikel 10 und 11 des Gesetzes über digitale Dienste aufzunehmen, um sicherzustellen, dass alle Gatekeeper einen gesetzlichen Vertreter in der Europäischen Union einsetzen.

1.7. Darüber hinaus hat es für den EWSA oberste Priorität, eine weitere Fragmentierung des Binnenmarktes durch eine Vielzahl nationaler Rechtsvorschriften zu verhindern. Der EWSA ist der Auffassung, dass Maßnahmen auf Unionsebene von größter Bedeutung sind und unterstützt uneingeschränkt Artikel 1 Absatz 5 und Absatz 7.

1.8. Gleichzeitig begrüßt der EWSA, dass laut Gesetz über digitale Märkte die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben müssen, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission zu handeln (durch eine Entscheidung gemäß Artikel 3 Absatz 6, gemäß Artikel 33 oder parallel dazu aufgrund der Wettbewerbsregeln).

1.9. Um Fälle zu berücksichtigen, in denen sich die Haftung gleichzeitig aus einem Verstoß gegen das Gesetz über digitale Märkte und aus einem Verstoß gegen die Vorschriften der Artikel 101 und 102 AEUV ergibt, können diese beiden Regelwerke selbstverständlich parallel angewendet werden. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Wirksamkeit sollten die Umsetzungs- und Koordinierungsverfahren daher in der Verordnung über digitale Märkte genauer ausgeführt werden (Artikel 1 Absatz 6).

1.10. Der EWSA hält eine ausführliche Erörterung der Gründe und Auswirkungen des unterschiedlichen Ansatzes bei der Festlegung neuer Verpflichtungen nach Artikel 10 und bei der Erweiterung der Plattformdienste nach Artikel 17 für notwendig. Außerdem vertritt der EWSA die Auffassung, dass die spezifischen außergewöhnlichen Umstände in Bezug auf die sechs Parameter, die zur Einstufung als Gatekeeper herangezogen werden, definiert werden sollten (Artikel 3 Absatz 6).

1.11. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass die Definitionen von „zentralen Plattformdiensten“, „Endnutzern“ und „gewerblichen Nutzern“ sehr viel spezifischer sein sollten.

1.12. Nach Auffassung des EWSA sollte klargestellt werden, dass die in den Artikeln 5 und 6 genannten Praktiken sogenannte „schwarze Verhaltensweisen“ (black practices) darstellen. Artikel 6 muss in Bezug auf die Praktiken jedoch im Rahmen des regelmäßigen Dialogs zwischen der Kommission und den Gatekeepern umgesetzt werden.

2. Bemerkungen zum Anwendungsbereich und zur Benennung

2.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Anwendungsbereich der Dienste ungeachtet ihrer zentralen Bedeutung sehr weit gefasst ist. Tatsächlich fallen nur Praktiken, die in direktem Zusammenhang mit diesen zentralen Plattformdiensten stehen, in den Anwendungsbereich und unterliegen den Verpflichtungen. Der EWSA begrüßt, dass die Überprüfung der Verordnung bei Änderungen bezüglich des Anwendungsbereichs der Dienste für Rechtssicherheit sorgt.

2.2. Der EWSA merkt an, dass sich die festgestellten Bedenken hinsichtlich des Funktionierens des Marktes für zentrale Plattformdienste nicht alle auf die Endnutzer beziehen (siehe Dienste (f), (g) und (h)), und fragt sich, ob die Auswirkungen des Gesetzes über digitale Märkte auf die zentralen B2B-Dienste auch ausreichend bewertet wurden, insbesondere im Rahmen des Werbeökosystems (Anzeigenmarkt).

2.3. Wenn ein zentraler Plattformdienst vorgeschlagen wird, kann beurteilt werden, ob jeder Anbieter dieses Dienstes Attribute aufweist, die kumulativ die Kriterien erfüllen, um als Gatekeeper für diesen spezifischen Dienst zu gelten. Der EWSA befürwortet diesen kumulativen Ansatz.

2.4. Besondere Bemerkungen zur quantitativen Bewertung — vermutete Gatekeeper

2.4.1. Der EWSA stellt bezüglich der ersten Schwelle fest, dass sich der Schwellenwert auf den Gesamtumsatz des Unternehmens bezieht, das Eigentümer der Plattform ist, einschließlich aller Geschäftsbereiche, bei denen es sich nicht um Plattform-Geschäftsmodelle oder Online-Aktivitäten handelt, und nicht auf den Umsatz des entsprechenden Dienstes.

2.4.2. Der EWSA befürwortet den Schwellenwert für die Finanzdaten, insbesondere wie dieser die Kapitalisierungszahlen abdeckt, um die Fähigkeit der Plattformen zur Monetarisierung ihrer Nutzer und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit (einschließlich der Fähigkeit, den Zugang zum Finanzmarkt zu nutzen) widerzuspiegeln.

2.4.3. Bezüglich des zweiten Schwellenwerts hält der EWSA die Anzahl der Nutzer (für den jeweils untersuchten zentralen Plattformdienst) für ein relevantes Kriterium.

2.4.4. Die Bestimmung des Begriffs „Endnutzer“ (Artikel 2 Absatz 16) ist eng an die Definition des Verbrauchers angelehnt und wird, wie allgemein üblich, im Gegensatz zum gewerblichen Nutzer verwendet. In Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b wird der Begriff des Endnutzers anhand der Dauer (Monate) und der Relevanz (Aktivität) definiert. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Definition des Begriffs „Endnutzer“ eindeutig sein sollte (d. h. Nutzer, die die Seite einmal im Monat passieren, besuchen bzw. nutzen). Das Gleiche gilt für gewerbliche Nutzer. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der EWSA, die Begriffe „Endnutzer“ und „gewerblicher Nutzer“ im Verordnungsentwurf zu präzisieren oder zumindest zu definieren.

2.5. Besondere Bemerkungen zur qualitativen Bewertung — bewertete Gatekeeper

2.5.1. Wenn die Schwellenwerte nicht kumulativ erreicht werden, kann die Kommission eine Marktuntersuchung durchführen. Diese kann von einem Mitgliedstaat beantragt werden (Artikel 15), wobei sechs weitere Parameter herangezogen werden können, um zu ermitteln, ob die Plattform die drei Bestimmungskriterien erfüllt (Artikel 3 Absatz 6).

2.5.2. Die von der Europäischen Kommission eingeführte qualitative Binnenmarkt看wertung greift viele Parameter auf, die im Wettbewerbsrecht und in der Wirtschaft von Bedeutung sind. Dennoch ist es angesichts des Mangels an Präzedenzfällen (keine Notwendigkeit, einen relevanten Markt zu definieren oder eine marktbeherrschende Stellung nachzuweisen, um eine Einstufung als Gatekeeper vorzunehmen) unklar/ungeprüft, wie viele Merkmale/Parameter es geben wird bzw. wie aussagefähig diese sind.

2.5.3. Wenn das Ziel darin besteht, Situationen anzugehen, die mit den in der quantitativen Bewertung ermittelten Situationen vergleichbar sind, bei denen die Schwellenwerte jedoch nicht überschritten wurden, ist der Bewertungsmechanismus nach Ansicht des EWSA nicht detailliert genug. Auf den ersten Blick spricht nichts gegen eine umfassendere Auslegung dieser Parameter zur Anwendung auf eine größere Zahl von Anbietern, da sich viele Geschäftsmodelle in der gesamten Wirtschaft bekanntlich weiterentwickeln und mit dem digitalen Wandel und neuen Geschäftsmodellen experimentieren.

2.5.4. Da anhand dieser sechs Parameter die Gatekeeper-Benennung ermöglicht wird, sollten nach Ansicht des EWSA ihre spezifischen außergewöhnlichen Umstände definiert werden.

3. Bemerkungen zu den aufgelisteten Praktiken

3.1. Um die im Verordnungsentwurf über digitale Märkte aufgelisteten Praktiken zu verstehen, ist es nach Ansicht des EWSA wichtig, auf die Arbeit der Kommission zurückzublicken: a) die in den letzten Jahren ermittelten Praktiken, b) die bereits von der neuen P2B-Verordnung abgedeckten Praktiken und c) die Praktiken, die durch eine Anpassung des Wettbewerbsrechts an das digitale Ökosystem abgedeckt werden könnten.

3.2. Nach Auffassung des EWSA sollte der Anwendungsbereich in Bezug auf die Praktiken geklärt werden, insbesondere dann, wenn die Kommission ihn erweitern kann. So scheinen viele der in Artikel 5 genannten Praktiken Teil des zentralen Dienstes der Plattform zu sein, während sich Artikel 6 auf die Inanspruchnahme solcher zentralen Plattformdienste zur Nutzung und Beeinflussung von Marktergebnissen bezieht.

3.3. Der EWSA plädiert für die Entwicklung eines robusten Zertifizierungssystems auf der Grundlage von Testverfahren, die es Unternehmen ermöglichen, die Zuverlässigkeit und Sicherheit ihrer KI-Systeme zu bestätigen. Die Transparenz insbesondere der Beurteilungssysteme, ferner die Rückverfolgbarkeit und die Erklärbarkeit der algorithmischen Entscheidungsprozesse stellen eine technische Herausforderung dar, die durch EU-Instrumente wie das Programm Horizont Europa⁽²⁾ unterstützt werden sollten.

⁽²⁾ ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 64.

3.4. Besondere Bemerkungen zu unlauteren datengesteuerten Praktiken

3.4.1. Nach Auffassung des EWSA muss die Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) durch die Festlegung der Vorgehensweise in Artikel 5 Buchstabe a weiter verbessert werden. Der EWSA fordert die Kommission zudem auf, die DSGVO und die damit zusammenhängenden Verordnungen regelmäßig im Lichte der technischen Entwicklung zu überprüfen^(?).

3.4.2. In Bezug auf die effektive Übertragbarkeit der Daten (Artikel 6 Buchstabe h) weist der EWSA darauf hin, dass die Cloud-Branche gemäß der Verordnung über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten derzeit einen Verhaltenskodex entwickelt, um die Transparenz der vertraglichen und technischen Bedingungen für die Kündigung von Verträgen und die Übertragung von Daten zwischen Cloud-Anbietern oder zurück zu den eigenen Servern zu gewährleisten. Die Wirksamkeit des Kodex bei der Förderung der Übertragbarkeit auf dem Cloud-Markt soll in Kürze evaluiert werden.

3.5. Besondere Bemerkungen zu unlauterer Selbstbevorzugung

3.5.1. Mit dem Gesetz über digitale Märkte wird dem Gatekeeper die Verpflichtung auferlegt, von einer günstigeren Behandlung auch gegenüber „einem Dritten [...], der ein und demselben Unternehmen angehört“, abzusehen. Diese zusätzliche spezifische Auflage wird jedoch in anderen Bestimmungen nicht wiederholt, obwohl ein Gatekeeper die in diesen Bestimmungen festgelegte Beschränkung umgehen könnte, indem er relevante Daten an einen Dritten überträgt. Als Beispiel sei auf Artikel 5 Buchstabe a oder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a verwiesen, wonach die Übertragung von Daten an einen Dritten (unabhängig davon, ob dieser zum selben Unternehmen gehört) nicht verboten ist. Artikel 11 bietet zwar in gewisser Weise eine Lösung, der EWSA hält diese jedoch nicht für ausreichend.

3.5.2. Die Paritätsklausel in Artikel 5 Buchstabe b, die es gewerblichen Nutzern untersagt, Endnutzern dieselben Produkte oder Dienstleistungen zu anderen Bedingungen über Online-Vermittlungsdienste oder Suchmaschinen als über ihre Plattform anzubieten, wäre für Gatekeeper nun verboten. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Formulierung „zu anderen Preisen oder Bedingungen“ weit gefasst ist und andere Kriterien als nur den Preis umfassen kann, die möglicherweise spezifiziert werden müssen.

3.6. Besondere Bemerkungen zu unfairen Zugangsbedingungen

3.6.1. In Bezug auf die Praxis von Artikel 5 Buchstabe d stellt der EWSA fest, dass die P2B-Verordnung bereits Bestimmungen über die Gewährleistung des Zugangs für gewerbliche Nutzer zur Einreichung von Beschwerden und über die Transparenz bei der Bearbeitung von Beschwerden enthält, und stellt die Bedeutung dieser Praxis infrage. Der EWSA fragt sich, wieso Endnutzer nicht einbezogen werden.

4. Bemerkungen zu Untersuchungs-, Durchsetzungs- und Überwachungsbefugnissen

4.1. Im Rahmen von Artikel 3 Absatz 6 sollte die Beteiligung der Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten an der Entscheidungsfindung stärker in Betracht gezogen werden. Die Behörden eines Mitgliedstaats sollten nach Auffassung des EWSA das Recht haben, bei der Kommission eine Entscheidung nach Absatz 6 zu beantragen. Dabei sollte die Kommission entsprechend verpflichtet sein, den Antrag zu erörtern und dem betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls zu gestatten, bis zur Entscheidung der Kommission vorläufige Maßnahmen zu ergreifen. Zum Zwecke der Entscheidung sollte die Kommission ferner eine Stellungnahme von allen Mitgliedstaaten einholen, in denen der potenzielle Gatekeeper tätig ist.

4.2. In dem Verordnungsentwurf werden Selbstbewertung durch die Plattformen und Evaluierung durch die zuständige Behörde — die Europäische Kommission — miteinander kombiniert. Diese Bewertung wird jedoch in erster Instanz von der zentralen Plattform vorgenommen, die der Kommission das Erreichen dieser Schwellenwerte innerhalb von drei Monaten mitteilen muss (Artikel 3 Absatz 3). Der EWSA würdigt und unterstützt die Tatsache, dass mit dem Gesetz über digitale Märkte die Plattformen in die Verantwortung genommen werden. Ferner stellt er fest, dass den Verteidigungsrechten und Rechtsmitteln sowie d Geschwindigkeit der digitalen Wirtschaft im Verordnungsentwurf Rechnung getragen wird.

4.3. Der EWSA unterstützt die in der Verordnung über digitale Märkte vorgesehenen Maßnahmen. Diese ermöglichen es der Kommission, das Wachstum von Gatekeeper-Plattformen, wie etwa durch Fusionen außerhalb der Schwellenwerte der Verordnung (EG) Nr. 139/2004⁽⁴⁾, zu bewerten und zu überwachen.

^(?) ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 64.

⁽⁴⁾ ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1.

4.4. Ferner unterstützt der EWSA die von der Kommission durchgeführte Bewertung der Frage, ob die derzeitige EU-Regelung den Erwerb von bedeutsamen Übernahmekandidaten mit niedrigem Umsatz, die sich auf den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt auswirken könnten, ausreichend erfasst werden ⁽⁵⁾. Der Vorschlag von Kommissionsmitglied Vestager, ab sofort Befassungen durch nationale Wettbewerbsbehörden über Fusionen anzunehmen (unabhängig von der Frage, ob diese Behörden zur Prüfung des Falls befugt waren) könnte eine Option sein ⁽⁶⁾.

4.5. Der geplante Beratende Ausschuss für digitale Märkte muss in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission eingerichtet werden, um größtmögliche Wirksamkeit zu erzielen. Der EWSA hält Artikel 32 diesbezüglich für sehr vage und ist der Auffassung, dass der Beratende Ausschuss mit der ständigen Aufsicht und Überwachung beauftragt werden sollte. Der EWSA empfiehlt ferner, zu prüfen, ob der Beratende Ausschuss Beschwerden von Verbraucherverbänden und Sozialpartnern entgegennehmen könnte.

4.6. Nach Ansicht des EWSA sollten Organisationen, die sich mit den Interessen der Unternehmen und dem Verbraucherschutz befassen, sowie Gewerkschaften angehört und ihre Standpunkte berücksichtigt werden, wie dies auch in Wettbewerbssachen der Fall sein könnte. Gemäß Artikel 20 des Verordnungsvorschlags ist die Kommission befugt, Befragungen durchzuführen und Aussagen aufzunehmen. Der EWSA empfiehlt, die Beteiligung und das Recht auf Anhörung betroffener Akteure in diesem Artikel klar zum Ausdruck zu bringen.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf).

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en.

ANHANG

Folgende Textstelle, auf die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurde zugunsten eines vom Plenum angenommenen Änderungsantrags abgelehnt:

„2.3. Wenn ein zentraler Plattformdienst vorgeschlagen wird, kann beurteilt werden, ob jeder Anbieter dieses Dienstes Attribute aufweist, die kumulativ die Kriterien erfüllen, um als Gatekeeper für diesen spezifischen Dienst zu gelten. Der EWSA ist nicht der Auffassung, dass dieser kumulative Ansatz die Gatekeeper wirksam erfasst. Er schlägt vielmehr vor, dass zwecks Entsprechung mit dem Gesetz über digitale Dienste nur ein Kriterium erfüllt werden muss, vorzugsweise die Zahl der Nutzer. Er ist ferner darüber besorgt, dass das Verfahren zur Ermittlung von Gatekeepern langwierig sein kann und empfiehlt daher ein schnelleres Verfahren.“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 98

Nein-Stimmen: 83

Enthaltungen: 20

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG“

(COM(2020) 825 final — 2020/0361(COD))

(2021/C 286/13)

Berichtersteller: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 11.2.2021 Europäisches Parlament, 8.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	235/3/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) in einer Zeit, in der neue und innovative (digitale) Dienste der Informationsgesellschaft entstanden sind, die das tägliche Leben der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und die Art und Weise, wie sie miteinander kommunizieren, in Verbindung treten, konsumieren und Geschäfte tätigen, prägen und verändern. Diese Dienste haben den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel in der EU und weltweit maßgeblich geprägt, und durch die COVID-19-Krise hat sich gezeigt, wie wichtig sie für den Aufbau einer besseren Gesellschaft sind.

1.2. Der EWSA unterstützt die Anstrengungen der Kommission, eine Fragmentierung des Binnenmarkts durch zu viele nationale Vorschriften und Regelungen zu verhindern. Dadurch würde das System geschwächt, und möglicherweise könnten nicht alle europäischen Unternehmen von einem starken Binnenmarkt profitieren. Daher fordert der EWSA eine klare Aussage zum allumfassenden Charakter des Gesetzes über digitale Dienste. Nach Ansicht des EWSA bietet sich in diesem Rahmen die Gelegenheit, globale Standards für die digitalen Märkte festzulegen, die Europa in dieses neue Zeitalter führen und für die Verbraucher ein hohes Maß an Sicherheit und Schutz im Internet gewährleisten können.

1.3. Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass die Debatte über das Gesetz über digitale Dienste einige Zeit dauern wird und dass langfristig Kompromisse nötig sein werden. Gleichwohl fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, einen geeigneten Zeitplan für die Debatte und eine inklusive öffentliche Konsultation sowie für die Umsetzung der Verordnung und der Strategie aufzustellen. Die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft müssen in diesem Prozess unbedingt eine Rolle spielen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure zu erreichen, unabhängig davon, ob sie in der Europäischen Union niedergelassen sind.

1.4. Ferner ist der EWSA der Auffassung, dass aufgrund der Bedeutung digitaler Technologien neue Vorschriften und Regelungen zur Bewältigung der mit diesen Technologien verbundenen Probleme und Herausforderungen zu einer Priorität geworden sind. Eine neue Wirtschaft braucht neue Konzepte.

1.5. Der EWSA begrüßt die verstärkte Transparenz in Bezug auf Empfehlungssysteme und Werbung. Empfehlungssysteme sollten jedoch nicht dämonisiert werden. Vielmehr sollte sichergestellt sein, dass die Verbraucher nur die von ihnen gewünschte Werbung erhalten. Daher sollte bei Regelungen der Schwerpunkt auf die individuelle Autonomie gelegt werden. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Ansicht, dass mit den Artikeln 29 und 30 der Verordnung daher für ein angemessenes Gleichgewicht gesorgt werden sollte.

1.6. Der EWSA stellt fest, dass das Herkunftslandprinzip zahlreiche Mängel aufweist und fordert, vor allem in Steuer-, Arbeits- und Verbraucherfragen sorgfältig alternative Methoden wie das Bestimmungslandprinzip zu erwägen, sofern es keine strengeren Vorschriften auf EU-Ebene gibt, um einen fairen Wettbewerb und ein höchstmögliches Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Es sollte sichergestellt, dass für Plattformbeschäftigte die gleichen arbeitsrechtlichen

Bestimmungen gelten wie in dem Land, in dem die Dienstleistung erbracht wird, da schlechte Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer einen fairen Wettbewerb erheblich erschweren. Das übergeordnete Ziel ist die Durchsetzung und Stärkung des Binnenmarkts durch Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure.

1.7. Die Verpflichtungen zur Transparenz dürfen technologischen Fortschritten nicht im Wege stehen, insbesondere nicht im Bereich der künstlichen Intelligenz und der Computerwissenschaften. KI nach dem Black-Box-Modell mag zwar Risiken bergen, kann allerdings auch bedeutende Vorteile bieten. Der EWSA betont, dass das Gesetz präzise abgestimmt werden muss und den technischen Fortschritt — unter Wahrung des höchstmöglichen Schutzniveaus für Verbraucher und Arbeitnehmer — nicht behindern darf. Er plädiert für die Entwicklung eines geeigneten Rahmens, der es Unternehmen ermöglicht, Fairness, Zuverlässigkeit und Sicherheit ihrer KI-Systeme zu gewährleisten.

1.8. Die Haftungsfreistellung für Anbieter von Hosting-Diensten sollte nur dann wegfallen, wenn Inhalte eindeutig illegal sind oder dies durch einen richterlichen Beschluss festgestellt wurde. Der EWSA empfiehlt die Einführung einer positiven Haftungsregelung für Online-Marktplätze, die unter bestimmten Umständen anzuwenden ist.

1.9. Die Begriffsbestimmungen sollten gestrafft und soweit möglich an die einschlägigen Rechtstexte wie das Gesetz über digitale Märkte, die Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt und die Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten angeglichen werden.

1.10. Das Gesetz über digitale Dienste ist Teil eines umfassenderen Regulierungsansatzes für die Plattformwirtschaft, der auch die Besteuerung, die Arbeitnehmerrechte (einschließlich Sozialschutz, Gesundheit und Sicherheit, Vereinigungsrecht und Tarifautonomie), Vermögensverteilung, Nachhaltigkeit und die Produktsicherheit betreffen muss. Nach Ansicht des EWSA liegt eine enorme Aufgabe darin, für eine angemessene Abstimmung zwischen allen einschlägigen Instrumenten und Initiativen zu sorgen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche geistiges Eigentum, Telekommunikation, Daten und Datenschutz, Produkthaftung, den audiovisuellen Sektor und natürlich die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Um zu klären, wie diese verschiedenen Aspekte, die das Gesetz über digitale Dienste berühren, in Einklang gebracht werden können, bedarf es eines genauen Überblicks.

1.11. Der EWSA wird den Aspekten Besteuerung, Daten-Governance, Beschäftigungsstatus, Arbeitsbedingungen und Verbraucherschutz weiterhin besondere Aufmerksamkeit widmen, da sie mitunter wichtige Faktoren des unlauteren Wettbewerbs in der digitalen Wirtschaft sind. Der Ausschuss betont, dass diese Herausforderungen im Lichte der Ziele für nachhaltige Entwicklung, der Digitalen Agenda, der Charta der Grundrechte und der europäischen Säule sozialer Rechte angegangen werden müssen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Digitale Technologien können für unser tägliches Leben enorm wichtig sein. Sie können für die Gesellschaft und die Wirtschaft von großem Nutzen sein, und mittlerweile wird allgemein anerkannt, dass sie für die Funktionsweise des Marktes und unsere Beziehungen zueinander unerlässlich sind und für die Gemeinschaft insgesamt echte Vorteile bieten. Digitale Dienste stellen jedoch sowohl den einzelnen Nutzer als auch die Gesellschaft und den Markt vor erhebliche Herausforderungen. Im Hinblick auf mehr Fairness in Europa muss dafür Sorge getragen werden, dass der digitale Sektor angemessen reguliert, die Vorteile richtig verteilt und alle Marktteilnehmer (Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmen jeder Größe) angemessen geschützt werden.

2.2. Die Reaktionen und die Antworten der Kommission auf eine Reihe von Dokumenten, Entwicklungen in der Rechtsprechung und Forderungen nach einerseits ehrgeizigen Reformen des bestehenden EU-Rechtsrahmens für den elektronischen Geschäftsverkehr unter Wahrung der Kernprinzipien seiner Haftungsregelung, des Verbots allgemeiner Überwachung und der Binnenmarkt-Schutzklausel und andererseits einem modernisierten, faireren und wettbewerbsfähigen digitalen Markt richten sich auf zwei Hauptbereiche: das Gesetz über digitale Dienste und das Gesetz über digitale Märkte.

2.3. Mit dem Gesetz über digitale Dienste sollte ein hohes Maß an europäischem Verbraucherschutz für mehrere Aspekte der digitalen Wirtschaft, insbesondere auf digitalen Online-Plattformen, gewährleistet werden. Zu den wichtigsten und umstrittensten Aspekten dieses Vorschlags gehören die Bekämpfung von illegalen Inhalten und mehr Transparenz bei Werbung, die sich an die breite Öffentlichkeit richtet.

2.4. Mit dem Gesetz über digitale Märkte zielt die Kommission auf die Funktionsweise des digitalen Marktes in der EU ab und versucht gleichzeitig, ihn durch die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer ausgewogener, wettbewerbsorientierter und innovativer zu gestalten, damit die Menschen mehr und bessere Dienste erhalten.

2.5. Daher begrüßt der EWSA die Anstrengungen der Kommission, die digitale Wirtschaft umfassender zu regulieren und sie für Gesellschaft und Wirtschaft gleichermaßen zuverlässig zu gestalten. Die Bürger, Arbeitnehmer und Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere KMU und schutzbedürftige Menschen, sind im Umgang mit digitalen Plattformen auf Schutzvorkehrungen angewiesen. Bei allen Abläufen, sei es im Hinblick auf Inhalte, wirtschaftliche Transaktionen oder auch auf die Rechte des geistigen Eigentums, muss für Sicherheit gesorgt werden.

2.6. Die Cyberspace-Vorschriften der EU werden immer komplexer und fragmentierter. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, sie verständlicher und kohärenter zu machen. Übermäßig komplexe Vorschriften können Unternehmen wie Bürger beeinträchtigen, weil dadurch Innovationen unterdrückt werden, die Kosten steigen und den Menschen die Wahrnehmung ihrer Rechte erschwert wird. Der EWSA begrüßt daher die Absicht der Kommission, die Verfahrensaspekte der Durchsetzungsvorschriften in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu straffen, und befürwortet die Wahl eines unmittelbar anwendbaren Rechtsinstruments.

2.7. Der EWSA betont, dass das Gesetz über digitale Dienste mit dem potenziellen Rechtsrahmen für andere wichtige Fragen mit Bezug zur Plattformwirtschaft im Einklang stehen sollte, etwa in den Bereichen Arbeitnehmerrechte (einschließlich Sozialschutz, Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit, Vereinigungsfreiheit und Recht auf Tarifverhandlungen) ⁽¹⁾, Steuern und Vermögensverteilung sowie Nachhaltigkeit. Zudem betont er, dass diese Herausforderungen auf europäischer Ebene sowie mit Blick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung, die digitale Agenda, die Charta der Grundrechte und die europäische Säule sozialer Rechte angegangen werden müssen. Mit Blick auf die künftigen Initiativen der Kommission wird der EWSA in Bezug auf Besteuerung, Daten-Governance, Beschäftigungsstatus, Arbeitsbedingungen und Verbraucherschutz besondere Wachsamkeit walten lassen, da sie wichtige Faktoren des mitunter unlauteren Wettbewerbs in der digitalen Wirtschaft sind.

2.8. Die Regulierung des Cyberspace sollte möglichst zukunftssicher und technologieneutral erfolgen. Auf diese Weise werden für alle Akteure, die sich vorrangig mit dem Schutz und der Sicherheit der Verbraucher befassen, Rechtsklarheit und Marktchancen geschaffen.

2.9. Es ist wichtig, dass die Kommission im Bereich der Besteuerung der digitalen Wirtschaft Initiativen im Rahmen internationaler Gespräche vorlegt und dabei Grundsätze wie Gerechtigkeit, Transparenz, Verteilung des Wohlstands und Nachhaltigkeit vorschlägt. Sie betont, dass diese Herausforderungen auf europäischer Ebene sowie im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung, der Digitalen Agenda, der Charta der Grundrechte und der europäischen Säule sozialer Rechte angegangen werden müssen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Bessere und effizientere Rechtsetzung, unter anderem zur Vermeidung von unlauterem Wettbewerb, ist eine der Hauptfragen der neuen Wirtschaft. Die Kommission ist der — vom EWSA geteilten — Auffassung, dass eindeutig neue Mittel und Konzepte benötigt werden, um einen Markt zu regulieren, für den die alten Instrumente und die gewohnten Abläufe nicht mehr geeignet sind. Der „normale“ wettbewerbsrechtliche Regelungsrahmen reicht de facto nicht aus, um den Herausforderungen und Schwierigkeiten, die durch die großen Technologiekonzerne verursacht werden, effizient zu begegnen.

3.2. Der EWSA fordert klarere Regeln, wie sie die Kommission z. B. auf der Grundlage eines vereinfachten und beschleunigten Regelungsrahmens für den Binnenmarkt in der digitalen Welt untersuchen möchte. Die EU muss ihr Rechtsinstrumentarium aktualisieren, um neben den Fragen der Gatekeeper-Plattformen auch die Problematik der digitalen Märkte wirksam anzugehen. Die neue Wirtschaft erfordert verschiedenste Maßnahmen, weshalb der EWSA auch die Initiative für ein Gesetz über digitale Märkte begrüßt ⁽²⁾.

3.3. Bei allen Regulierungsmaßnahmen muss die digitale Souveränität der EU berücksichtigt werden, um die Unternehmen, aber auch die Arbeitnehmer, Verbraucher und Bürger zu schützen. Mit der COVID-19-Krise haben auf digitalen Plattformen angebotene unsichere Produkte, gefälschte Bewertungen, unlautere Geschäftspraktiken und andere Verstöße gegen das Verbraucherrecht, Produktpiraterie und Nachahmungen ein nicht hinnehmbares Ausmaß erreicht. Daran wird deutlich, wie wertvoll die Initiative für das Gesetz über digitale Dienste ist und wie dringend gehandelt werden muss.

⁽¹⁾ Konsultation der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Gesetz über digitale Märkte (siehe Seite 64 dieses Amtsblatts).

3.4. Zudem ist es offensichtlich, dass die Durchsetzungsmechanismen für die Bekämpfung von Betrug und illegalen Aktivitäten in Verbindung mit digitalen Plattformen zwar eine Herausforderung darstellen, jedoch auch sicherstellen können, dass die Unternehmen, die am meisten von der digitalen Wirtschaft profitieren, auch mehr in die Verantwortung genommen werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass dem Gesetz über digitale Dienste eine zentrale Rolle dabei zukommen muss, das Vertrauen an den Märkten wiederherzustellen und die Mitgliedstaaten dazu zu veranlassen, unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Gegebenheiten zügige und wirksame Durchsetzungsmechanismen festzulegen, die sich für alle Mitgliedstaaten in der EU eignen. Der EWSA begrüßt, dass die Durchsetzungsdefizite im Bereich der illegalen Online-Werbung mit dem Gesetz über digitale Dienste sehr wahrscheinlich verringert werden.

3.5. Unabhängig von der Wahl der Durchsetzungssysteme und -mechanismen muss die Kommission ausreichende Finanzmittel bereitstellen und müssen die Mitgliedstaaten in Personal, Schulungssysteme, Software und Hardware investieren. Dies ist Voraussetzung, damit das Vertrauen an den Märkten und unter den Menschen gestärkt werden kann. Daher müssen vorrangig die anfallenden Kosten für die Durchführung des Gesetzes über digitale Dienste sowie die zu erwartenden gesellschaftlichen Kosten, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden, ermittelt und angemessene Bedingungen sichergestellt werden, um alle Mitgliedstaaten für diese Sache zu gewinnen.

3.6. Bezüglich des Geltungsbereichs des Gesetzes über digitale Dienste ist die Größe zu berücksichtigen: Um einen unfairen Wettbewerb zu vermeiden, in dem finanzkräftige Großunternehmen profitieren, sollten nicht alle Unternehmen in diesem Bereich gleich behandelt werden. Das vorgeschlagene Kriterium, nämlich die Anzahl der Arbeitnehmer, könnte sich allerdings als ungeeignet erweisen und leicht umgangen werden. Das ist besonders wichtig, weil wesentliche Teile der Verpflichtungen für Plattformen im Verordnungsvorschlag nicht für Kleinst- oder Kleinunternehmen gelten, etwa in Bezug auf Beschwerdebehandlung, missbräuchliches Verhalten, Meldung von Straftaten, Transparenz der Werbung, unabhängige Prüfungen und vertrauenswürdige Hinweisgeber.

3.7. Der EWSA betont jedoch, dass KMU, Kleinstunternehmen und sozialwirtschaftliche Unternehmen geschützt werden müssen. Diese können die Befolgungs- und Investitionskosten möglicherweise nicht aufbringen. Deshalb muss sichergestellt werden, dass sie durch die Umsetzung einer Verordnung, die eigentlich für fairen Wettbewerb sorgen soll, keine Nachteile erleiden. Daher fordert der EWSA, alternative Kriterien zur Bestimmung von Kleinst- und Kleinunternehmen (Artikel 16) zu finden, z. B. den Jahresumsatz, die Eigentumsverhältnisse oder Organisationsstruktur.

3.8. Der EWSA begrüßt die Anpassungsfrist für Unternehmen, die in die Kategorie der sehr großen Online-Plattformen fallen (Artikel 25 Absatz 4). Diese Unternehmen wachsen häufig sehr schnell und sollten eine faire Chance erhalten, sich auf die im Vorschlag festgelegten strengeren Vorschriften und Pflichten einzustellen.

3.9. Zwar wird in dem Vorschlag deutlich gemacht, dass er als *lex generalis* zu betrachten ist, allerdings werden im Rahmen verschiedener Instrumente viele ganz ähnliche Begriffe gebraucht. Daher könnte die Einhaltung der Vorschriften zu mühsam werden und mit zusätzlichen Kosten für Unternehmen sowie für Verbraucherinnen und Verbraucher verbunden sein. Zum Beispiel ist in dem Vorschlag der Begriff „Online-Plattform“ definiert, während in der Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (Verordnung (EU) 2019/1150⁽³⁾) der Begriff „Plattform“ zwar nicht definiert ist, aber verwendet wird. In der Richtlinie über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt (Richtlinie (EU) 2019/790⁽⁴⁾) wiederum wird der Begriff „Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten“ verwendet, und im Vorschlag für das Gesetz über digitale Märkte ist von „Gatekeepern“ und „zentralen Plattformdiensten“ die Rede.

3.10. Mit dem Aufkommen der digitalen Dienste haben sich die Geschäftsmodelle weiterentwickelt und sind komplexer geworden, wobei die Grenzen zwischen den verschiedenen Akteuren verschwimmen. Angesichts der raschen Entwicklungen in dem Sektor, die die Regulierungsbehörden vor eine Herausforderung stellen, werden klare Begriffsbestimmungen benötigt. Der EWSA empfiehlt, die Begriffe „Plattformen“, „Nutzer“, „Verbraucher“ und „Arbeitnehmer“ im Zusammenhang mit der digitalen Wirtschaft klarer zu bestimmen.

3.11. Nach dem aktuellen Vorschlag gelten die Vorschriften für die Nachverfolgbarkeit von Unternehmern nur, wenn „eine Online-Plattform Verbrauchern das Abschließen von Fernabsatzverträgen mit Unternehmern“ ermöglicht (Artikel 22). Eine andere Möglichkeit bestünde darin, solche Anbieter/Plattformen, die Verbrauchern das Abschließen von Fernabsatzverträgen mit Unternehmern ermöglichen, als „Marktplätze“ zu definieren und zu präzisieren, welche Vorschriften für diese Kategorie von Vermittlern gelten.

⁽³⁾ ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 57.

⁽⁴⁾ ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 92.

3.12. Die Aufstellung von Verhaltenskodizes gemäß den Artikeln 35 und 36 sollte auf offene und partizipative Weise erfolgen. Dies impliziert die Einbeziehung der Organisationen zur Vertretung der Nutzer und Empfänger, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Sozialpartner und einschlägigen Behörden.

3.13. Der EWSA stellt fest, dass das Herkunftslandprinzip zahlreiche Mängel aufweist und fordert, vor allem in Steuer-, Arbeits- und Verbraucherfragen sorgfältig alternative Methoden wie das Bestimmungslandprinzip zu erwägen, sofern es keine strengeren Vorschriften auf EU-Ebene gibt, um einen fairen Wettbewerb und ein höchstmögliches Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Es sollte sichergestellt, dass für Plattformbeschäftigte die gleichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen gelten wie in dem Land, in dem die Dienstleistung erbracht wird, da schlechte Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer einen fairen Wettbewerb erheblich erschweren. Das übergeordnete Ziel ist die Durchsetzung und Stärkung des Binnenmarkts durch Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure.

3.14. Ferner sollte das in den Artikeln 8 und 9 des Vorschlags dargelegte System nicht als Alternative zur Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen betrachtet werden, und es sollte klargestellt werden, dass die Regelungen über die Verweigerung der Anerkennung und die Verweigerung der Vollstreckung gültig und anwendbar bleiben.

3.15. Der EWSA begrüßt die Klarstellung, dass auch bei Untersuchungen auf Eigeninitiative Haftungsausschlüsse in Betracht kommen (Artikel 6), und dass der Grundsatz gewahrt wurde, dass keine allgemeine Verpflichtung zur Überwachung besteht (Artikel 7). Gleichwohl sollten diese Bestimmungen nicht die Verpflichtung der Online-Marktplätze berühren, regelmäßige Überprüfungen der Händler und der angebotenen Produkte und Dienstleistungen gemäß Artikel 22 durchzuführen.

3.16. Außerdem sollte der erste Satz von Artikel 12 Absatz 1 dahingehend präzisiert werden, ob die Bestimmung auch für Informationen wie technische Daten gilt, die einem Softwareanbieter im Rahmen einer SaaS-Vereinbarung (über Software als Dienstleistung) bereitgestellt werden.

3.17. Der EWSA begrüßt die ausführliche Regelung der Verfahren für Meldungen und interne Beschwerden sowie die mit dem Vorschlag eingeführten Schutzvorkehrungen. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass der Anbieter nur dann haften sollte (Artikel 5), wenn Inhalte nach dem Recht des Herkunftslandes oder nach unmittelbar anwendbarem EU-Recht eindeutig illegal sind oder wenn durch einen richterlichen Beschluss festgestellt wurde, dass die Inhalte illegal sind. Andernfalls könnten Vermittler sich veranlasst sehen, Inhalte standardmäßig zu entfernen. Die rechtliche Beurteilung bestimmter Arten von Inhalten kann sehr komplex sein, und Vermittler sollten im Fall, dass sie sie nicht entfernen, nicht haftbar gemacht werden. Dies steht im Einklang mit der Pflicht zur Aussetzung nach Artikel 20, in dem auf offensichtlich illegale Inhalte Bezug genommen wird.

3.18. Die Einrichtung digitaler Dienste beruht im Wesentlichen auf der Fähigkeit, Daten zu verwalten und darauf zuzugreifen. In diesem Zusammenhang sei auf die im Daten-Governance-Gesetz (COM(2020) 767 final) genannte Möglichkeit der Gründung von „Datengenossenschaften“ für Datenmanagement und -austausch hingewiesen. Solche Genossenschaften sind ein Instrument zur Förderung von Kleinunternehmen, Unternehmen und Einzelunternehmern, die allein möglicherweise nicht in der Lage sind, große Datenmengen abzurufen oder zu verarbeiten. Solche Konstrukte ermöglichen eine gemeinsame partizipative Governance bei der Verwaltung von Diensten für die Vermittlung, den Austausch oder die gemeinsame Nutzung von Daten zwischen Unternehmen sowie zwischen Firmen und Unternehmern, die Daten liefern, aber auch davon profitieren und diese nutzen könnten.

4. Umsetzungsstrategie — Die Dinge in Angriff nehmen

4.1. Es wird festgestellt, dass in dem Bericht über die Folgenabschätzung die Zusammenhänge zwischen dem Gesetz über digitale Dienste und dem umfassenderen Rechtsrahmen geklärt wurden und dass darin nun ausführlichere Beschreibungen der Politikoptionen sowie eine detailliertere Analyse der zugrunde liegenden Erkenntnisse, auf die im überarbeiteten Bericht über die Folgenabschätzung eingegangen wird, enthalten sind. Das ist wichtig, bedeutet jedoch nicht, dass die Gesellschaft angesichts all der vorhandenen Unbekannten nicht weiterhin besorgt und vorsichtig sein wird. Die Bedeutung digitaler Dienste für unsere Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch die damit verbundenen Risiken, werden weiter zunehmen.

4.2. Mit Blick auf den Mehrwert bei den Durchsetzungsmaßnahmen führt die Initiative zu wesentlichen Effizienzgewinnen in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und bei der Bündelung einiger Ressourcen für die technische Hilfe auf EU-Ebene bezüglich der Inspektion und Prüfung von Moderationssystemen, Empfehlungssystemen und Online-Werbung auf sehr großen Plattformen. Dadurch werden wiederum Durchsetzungs- und Aufsichtsmaßnahmen wirksamer, da das derzeitige System weitgehend von der begrenzten Beaufsichtigungskapazität in einigen wenigen Mitgliedstaaten abhängt. Der Vorschlag muss jedoch verbessert werden, um sicherzustellen, dass Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutz für Verbraucher wirksam und rasch erfolgen. Das Gesetz über digitale Dienste muss Abhilfemaßnahmen einschließlich Entschädigungen für Verbraucher vorsehen, wenn Unternehmen ihren Verpflichtungen aus diesem Gesetz nicht nachkommen.

4.3. Es wird festgestellt, dass die Kommission ab dem Beginn der Anwendung dieses Rechtsinstruments einen umfassenden Rahmen zur kontinuierlichen Überwachung der Leistungen, Ergebnisse und Auswirkungen einrichten wird. Das Instrument soll innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten auf der Grundlage des eingerichteten Überwachungsprogramms bewertet werden. Nach Auffassung des EWSA ist dies kein angemessener Zeitrahmen, um das Vertrauen des Marktes und der Bürger zu stärken und die Kohärenz mit der Überarbeitung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr zu gewährleisten. Der Kommission sollte eine regelmäßige Bewertung der neuen Verordnung alle zwei Jahre vorsehen.

4.4. Die Vorschriften sollten wirksam kommuniziert werden, und das Ansehen der EU sollte dadurch nicht beschädigt werden. Der Schutz der Unionsbürger und der Verbraucherschutz sollten einer der Hauptpunkte der künftigen Kommunikation und Durchsetzung sein. Die EU muss Unternehmen, Arbeitnehmern und Bürgern — auch aus Drittstaaten — auch in Zukunft offenstehen. Die Verordnung sollte nicht als Last oder Hindernis, sondern vielmehr als ein ausgewogenes Konzept für eine zukunftssichere Internet-Regulierung aufgenommen werden, mit dem Maßstäbe für eine bessere und fairere digitale Wirtschaft, einen sichereren Online-Raum und den Schutz lebendiger Demokratien gesetzt werden.

5. Grundrechte

5.1. Die Rechte von Arbeitnehmern, ein hohes Verbraucherschutz- und Datenschutzniveau und die Grundfreiheiten, wie die unternehmerische Freiheit, die Dienstleistungsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Gedankenfreiheit und die Meinungsfreiheit, müssen im Einklang mit den Rechtsvorschriften und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union angemessen gewährleistet und geschützt werden. In dem Vorschlag sollte versucht werden, dies alles ausgewogen zu berücksichtigen.

5.2. Ein wichtiger Aspekt des Vorschlags ist die Verfahrensfairness. Das allein ist allerdings möglicherweise nicht ausreichend, um für eine tatsächliche, wirksame Fairness zu sorgen, wenn die Anreize nicht richtig aufeinander abgestimmt werden. Wird der Begriff „illegale Inhalte“ oder, wie manche vorgeschlagen haben, „schädliche Inhalte“ weit gefasst, könnten dadurch das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Meinungsfreiheit eingeschränkt werden.

5.3. Die Würde des Menschen wird durch strikte und klare Bestimmungen über den Schutz der Bürger und Verbraucher geschützt. Diesen Aspekten kommt in dem Vorschlag eine hohe Bedeutung zu, daher sollten sie beibehalten werden.

5.4. Der mit dem Gesetz über digitale Dienste vorgeschlagene Rahmen bietet den Behörden ein geeignetes Instrumentarium, um Manipulationen, Risiken der Diskriminierung und andere Formen des Missbrauchs zu verhindern, zu überwachen und darauf zu reagieren. Nach Auffassung des EWSA müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten beträchtliche Mittel investieren und dafür sorgen, dass diese zum Wohle der gesamten Gesellschaft reichen.

5.5. Um die Gefahr von Diskriminierung zu mindern, fordert der EWSA die EU und die Mitgliedstaaten auf, ausreichende Mittel bereitzustellen, um die von den Plattformen verwendeten Algorithmen zu kontrollieren und zu überwachen. Der EWSA begrüßt den verbesserten Zugang zu Daten und Algorithmen und empfiehlt, den Behörden auf allen Ebenen sowie zugelassenen unabhängigen Forschern, auch der unabhängigen Zivilgesellschaft, die im öffentlichen Interesse tätig sind, Zugang zu gewährleisten.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Die Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade“

(JOIN(2020) 18 final)

(2021/C 286/14)

Berichterstatte: **Philip VON BROCKDORFF**

Befassung	Europäische Kommission, 21.4.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	238/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erachtet die vorgeschlagene Strategie als wichtigen Schritt zum Schutz der Regierungen, Bürger und Unternehmen in der gesamten EU vor globalen Cyberbedrohungen und zur Sicherung des Wirtschaftswachstums.

1.2. Nach Ansicht des EWSA sollten öffentliche Unternehmen Zugang zu zusätzlichen Finanzierungsquellen für Investitionen in Cybersicherheitsinfrastrukturen haben, um wirksam auf Krisen wie z. B. eine Pandemie reagieren zu können.

1.3. Der EWSA begrüßt den Vorschlag zum Ausbau eines europaweiten Netzes von Sicherheitseinsatzzentren und befürwortet die Zusammenarbeit der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) mit allen Interessenträgern, um die mit dem 5G-Ausbau verbundenen Risiken einzudämmen.

1.4. Der EWSA begrüßt ferner den Vorschlag, die Rolle von Europol als Kompetenzzentrum für Cyberkriminalität weiter auszubauen. Er erachtet auch die Zusammenarbeit mit der Multi-Stakeholder-Gemeinschaft und auf internationaler Ebene als wichtig.

1.5. Der EWSA warnt vor der Kompetenzlücke im Bereich Cybersicherheit und empfiehlt die Entwicklung eines EU-Instruments für Karriereentwicklung im Cybersicherheitsbereich, mit dessen Hilfe Interessenten einschlägige berufliche Möglichkeiten entdecken, planen und ausbauen können.

1.6. Der EWSA macht auf das Problem der Desinformation aufmerksam. Die Verbreitung von Desinformation könnte schwerwiegende Folgen haben, weshalb die Verhinderung von Desinformation Teil jeder Cybersicherheitsstrategie sein sollte.

1.7. Der EWSA empfiehlt, dass alle ausländischen Investitionen in strategischen Sektoren in der EU im Einklang mit der Sicherheitspolitik der EU stehen sollten.

1.8. Der EWSA warnt vor den mit Quantencomputern verbundenen Risiken und hält die Migration zu Quantencomputer-resistenten Verfahren bzw. zu einer Post-Quanten-Kryptografie für notwendig.

1.9. Der EWSA empfiehlt, die Cybersicherheitsstrategie der Kommission regelmäßig, mindestens aber alle zwei Jahre zu aktualisieren, um wirksam auf neue Technologien und Risiken reagieren zu können.

1.10. Schließlich hebt der EWSA die Bedeutung des sozialen Dialogs bei der Aufstellung von Cybersicherheitskonzepten hervor, die einen wirksamen Schutz der Endbenutzer bei Telearbeit und allgemeinen Online-Tätigkeiten zum Ziel haben.

2. Mitteilung der Europäischen Kommission

2.1. Diese Mitteilung ist ein Bekenntnis der EU zur Gewährleistung eines Online-Umfelds für ihre Bürgerinnen und Bürger, das größtmögliche Freiheit und Sicherheit bietet.

2.2. Zunächst wird die Vision der EU für diesen Bereich dargelegt. Es werden Zuständigkeiten geklärt und Verantwortlichkeiten zugewiesen und spezifische Maßnahmen auf EU-Ebene vorgeschlagen, um für einen starken und wirksamen Schutz zu sorgen, gleichzeitig die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu wahren und so ein sicheres und geschütztes Online-Umfeld sicherzustellen.

2.3. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen werden folgende Ziele verfolgt:

- Gewährleistung der Cyber-Resilienz durch den Ausbau von Kapazitäten, Verbesserung der Abwehrbereitschaft, Zusammenarbeit, Informationsaustausch und Bewusstseinsförderung im Bereich der Netz- und Informationssicherheit im öffentlichen und privaten Sektor sowie auf nationaler und EU-Ebene;
- EU-weit standardisierte Cyberabwehr-Verfahrensabläufe sowie Aufbau einer Datenbank mit einschlägigen Informationen, aus denen Erkenntnisse über Bedrohungen gefährdeter Bereiche oder Branchen abgeleitet werden können;
- erhebliche Eindämmung der Cyberkriminalität durch Erweiterung des Fach- und Sachwissens der für die Ermittlung und Strafverfolgung zuständigen Stellen, durch eine bessere EU-weite Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und durch Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren;
- EU-weite Einführung von Ausbildungsprogrammen für Experten für Cybersicherheit und Anerkennung der Qualifikationen von Fachleuten mit den erforderlichen Fähigkeiten, um unionsweit ein einheitliches Kompetenzniveau zu erreichen;
- Entwicklung eines EU-Konzepts für die Cyberabwehr und Ausbau der Kapazitäten im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik;
- Förderung der industriellen und technologischen Ressourcen, die erforderlich sind, um vom digitalen Binnenmarkt profitieren zu können. Dies wird zur Entstehung einer europäischen Industrie und eines europäischen Markts für sichere IKT, zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft und zur Erhöhung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Bereich Cybersicherheit (FuE) beitragen;
- Stärkung der internationalen Cyberraumpolitik der EU, um die Grundwerte der EU zu fördern, Normen für verantwortungsvolles Verhalten festzulegen, für die Anwendung des geltenden Völkerrechts im Cyberspace einzutreten und Drittländer beim Aufbau von Cybersicherheitskapazitäten zu unterstützen;
- Entwicklung und Einführung eines EU-Sicherheitssiegels für Produkte, Dienstleistungen und Technologien, die die Cybersicherheitsnormen und -anforderungen erfüllen.

2.4. Die vorgeschlagene Strategie umfasst die Gewährleistung der Sicherheit wesentlicher Dienste wie Krankenhäuser, Energienetze und Schienenverkehr sowie der wachsenden Zahl vernetzter Geräte in unseren Wohnungen, Büros und Fabriken durch den Aufbau kollektiver Fähigkeiten, Cyberangriffe abzuwehren, sowie durch eine Zusammenarbeit mit Partnern in der ganzen Welt im Hinblick auf weltweite Sicherheit und Stabilität im Cyberraum.

2.5. Da Cyberbedrohungen fast immer grenzübergreifend sind und ein Cyberangriff in einem Land mehrere Mitgliedstaaten oder auch die gesamte EU betreffen kann, schlägt die Kommission auch die Einrichtung einer gemeinsamen Cyberstelle mit Zugriff auf die kollektiven Ressourcen und Fachkenntnisse der EU und der Mitgliedstaaten als schlagkräftigste Antwort auf Cyberbedrohungen vor.

2.6. Die für die Strategie erforderlichen 2 Mrd. EUR werden über das Programm „Digitales Europa“ und über Horizont Europa bereitgestellt. Hinzu kommen Investitionen der Mitgliedstaaten und der Industrie.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Cybersicherheit gilt heutzutage allgemein als wesentliche Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Institutionen und Agenturen der EU wie auch der Mitgliedstaaten und ihrer Volkswirtschaften. Cybersicherheit ist maßgebend für die Energieinfrastruktur und den Ausbau intelligenter Netze⁽¹⁾ in der EU wie auch die Digitalisierung und Ökologisierung ihrer Volkswirtschaften. Ebenso wichtig ist, dass Cybersicherheit den Schutz und die Wahrung der Grundrechte und -freiheiten der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Die Wahrung der Rechte und Freiheiten ist umso relevanter, als Cyberangriffe den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Haushalten (und auch Unternehmen, Organisationen und Behörden) schaden könnten. So bedrohte der kürzliche Hackerangriff auf ein Krankenhaus in Tournai, Belgien, nicht nur Wirtschaftsgüter, sondern gefährdete Menschenleben, da geplante Operationen verschoben werden mussten⁽²⁾.

3.2. Laut DIGITALEUROPE⁽³⁾ stellen Cyberbedrohungen ein großes Hemmnis für die Schaffung von mehr Wohlstand in Europa dar. Die bis Ende 2020 durch Cyberkriminalität verursachten Verluste der Weltwirtschaft werden auf 2,5 Billionen EUR veranschlagt. 74 % aller Unternehmen weltweit dürften 2021 Ziel eines Hackerangriffs werden. Und trotzdem haben nur 32 % der europäischen Unternehmen ein Cybersicherheitskonzept. Cyberbedrohungen erfordern eindeutig und unweigerlich eine koordinierte Reaktion der EU und eine Cybersicherheitsstrategie, mit der sowohl die aktuellen Herausforderungen bewältigt als auch Organisationen und Bürger vor der nächsten Generation von Cyberbedrohungen geschützt werden können. Ganz besonders gilt dies für Behörden, die Unmengen personenbezogener und sensibler Daten verwalten und deshalb geschützt werden müssen. Cyberabwehrfähigkeit und digitale Resilienz sind ferner Voraussetzung für europäische Datensouveränität und die Gewährleistung der Vertraulichkeit von Daten innerhalb der Union. Dadurch wird die Schaffung von mehr Wohlstand in der EU ermöglicht.

3.3. Zu den enormen wirtschaftlichen Verlusten, die Cyberangriffe verursachen können, gehören u. a.:

- Verlust geistigen Eigentums und vertraulicher Geschäftsinformationen;
- Online-Betrug und Finanzkriminalität, häufig infolge des Diebstahls personenbezogener Daten;
- finanzielle Manipulation vermöge gestohlener sensibler Geschäftsinformationen über potenzielle Unternehmenszusammenschlüsse oder Vorabkenntnis von Leistungsberichten börsennotierter Unternehmen;
- Opportunitätskosten, u. a. aufgrund von Produktions- oder Dienstunterbrechungen und Verlust von Vertrauen in Online-Aktivitäten;
- Kosten für die Absicherung der Netzwerke, darunter für den Erwerb einer Cyberversicherung⁽⁴⁾ und die Behebung des durch einen Cyberangriff verursachten Schadens;
- Reputations- und Markenschäden und Haftungsrisiken für das angegriffene Unternehmen wie auch vorübergehende negative Auswirkungen auf den Aktienkurs des betroffenen Unternehmens.

3.4. Laut dem jüngsten Bericht des Center for Strategic and International Studies (CSIS) über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Cyberkriminalität weist Europa mit 0,84 % des BIP der EU die höchsten damit verbundenen Verluste auf (im Vergleich dazu Nordamerika mit 0,78 %).

3.5. In Anbetracht dieser Sachlage kommt der Vorschlag für eine Strategie, dem eine ausführliche Konsultation der Interessenträger vorausging, zu einem denkbar günstigen Zeitpunkt, zumal Experten davon ausgehen, dass die Zahl der vernetzten Geräte weltweit bis 2025 auf 25 Mrd. ansteigen wird. Ein Viertel dieser Geräte wird sich in Europa befinden.

⁽¹⁾ Ein Cyberangriff auf ein intelligentes Netz könnte die Energieversorgung von Verbrauchern und Unternehmen beeinträchtigen.

⁽²⁾ <https://www.databreaches.net/chwapi-hospital-hit-by-ransomware-operations-canceled-and-another-city-hit/>.

⁽³⁾ <https://www.digitaleurope.org/>.

⁽⁴⁾ Allerdings stoßen Cyberversicherungen an Grenzen. Im Zuge der COVID-19-Krise ist deutlich geworden, dass die Cyberversicherbarkeit durch Risikohäufung erschwert wird. Neueren Untersuchungen von AON zufolge machen Versicherungskosten nur einen geringen Teil (5 %) der Kosten für Cyber-Abwehrbereitschaft aus. Cybersicherheitsprüfungen und Ausbildungsmaßnahmen schlagen demnach mehr zu Buche.

3.6. Gleichzeitig mit der Ankündigung der Strategie wurde bekannt, dass Computer in US-Regierungsbehörden infolge eines Hackerangriffs auf ein US-amerikanisches Unternehmen, das Software für Netzmanagement und IT-System-Verwaltung für Unternehmen entwickelt, infiltriert worden waren. Von dem Angriff in Form eines manipulierten Softwareupdates, das von tausenden Kunden des betroffenen US-amerikanischen Unternehmens heruntergeladen wurde, waren auch hunderte US-Konzerne betroffen. Dieser Vorfall unterstreicht die Cyberanfälligkeit von Behörden und Regierungen wie auch Unternehmen in allen Bereichen und der Gesellschaft insgesamt.

3.7. Es ist deshalb wenig überraschend, dass Schlüsselbereiche wie Datendienstleister und Cloud-Anbieter, Telekommunikation, IT-Systeme von Regierungen und das verarbeitende Gewerbe in die Strategie einbezogen werden. Weitere ernste Gefährdungen der Cybersicherheit könnten sich im Zusammenhang mit Kontaktverfolgungs-Apps ergeben, wie sie bspw. im Zusammenhang mit COVID-19 eingesetzt werden. Es liegt auf der Hand, dass sichere Kontaktverfolgungs-Apps dazu beitragen, das öffentliche Vertrauen in den Schutz persönlicher Daten im Rahmen von notwendigen Pandemiebekämpfungsmaßnahmen zu stärken.

3.8. Die COVID-19-Pandemie hat zu einer beschleunigten Veränderung der Arbeitsmuster geführt. 2020 sind 40 % der Arbeitnehmer in der EU zur Telearbeit übergegangen⁽⁷⁾. Indes hatten rund 40 % der Nutzerinnen und Nutzer in der EU 2020 Sicherheitsprobleme, und mehr als 12 % der Unternehmen waren von Cyberangriffen betroffen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA erachtet die vorgeschlagene Strategie als Schritt in die richtige Richtung, um Regierungen, Bürger und Unternehmen in der gesamten EU vor globalen Cyberbedrohungen zu schützen, Maßstäbe im Cyberraum zu setzen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Vorteile des Internets und der Technologienutzung allen zugutekommen.

4.2. Der EWSA sieht in der Cybersicherheit eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherstellung der Wirtschaftstätigkeit und die Förderung des Wirtschaftswachstums sowie für die Gewährleistung des Vertrauens der Nutzer in Online-Aktivitäten. Auch er hält es für erforderlich, durch beherrzte Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Menschen in Europa auf sichere Weise von Innovation, Konnektivität und Automatisierung profitieren können.

4.3. Der EWSA räumt ein, dass die Wirtschaftssektoren der EU zunehmend von der Informations- und Kommunikationstechnik sowie auch voneinander abhängig sind. Auch die Nutzung von im Internet der Dinge vernetzten Geräten durch Verbraucher und Unternehmen sowie in industriellen Umgebungen, bspw. der Fertigungsindustrie, hat sich enorm ausgeweitet, und FinTech und RegTech gehören inzwischen zur Normalität. Der 5G-Ausbau schreitet rascher voran, und in jüngster Zeit hat die COVID-19-Krise die Digitalisierung zahlreicher Unternehmen und Behörden, die praktisch über Nacht auf Telearbeit umstellen mussten, und damit die Nutzung Cloud-gestützter Dienste vorangetrieben. Derartige Entwicklungen erfordern eine wirksame, zeitnahe und inklusive Reaktionsfähigkeit im Bereich Cybersicherheit.

4.4. Diese Veränderungen haben das Risiko für Behörden und die Industrie erhöht. Der EWSA begrüßt deshalb die neue Strategie mitsamt den Vorschlägen zur Verbesserung der Cyber-Resilienz innerhalb und außerhalb der EU. Obwohl öffentliche Unternehmen EU-Mittel im Rahmen der verschiedenen Programme zur Förderung von Investitionen in diesem Bereich in Anspruch nehmen können (z. B. Horizont 2020/Horizont Europa), sind nach Ansicht des EWSA für öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen möglicherweise weitere Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen in eine angemessene Cybersicherheitsinfrastruktur erforderlich, um die Versorgungssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger insbesondere in Krisenzeiten (z. B. während einer Pandemie) sicherzustellen.

4.5. Der Vorschlag der Europäischen Kommission zum Ausbau eines europaweiten Netzes von Sicherheitseinsatzzentren, das mit verstärkter Unterstützung durch künstliche Intelligenz (KI) und maschinelles Lernen zur verbesserten Entdeckung von Bedrohungen und Vorfällen sowie zu einer rascheren Analyse und Reaktion beitragen soll, ist relevant und zeitgerecht. Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass es aufgrund der hohen Zahl täglicher Warnmeldungen, die bei den Sicherheitsteams eingehen, und des allgemeinen Fachkräftemangels immer schwieriger wird, Cyberangriffe manuell zu verhindern. Deshalb ist eine Automatisierung der Sicherheitseinsatzzentren unweigerlich notwendig.

(7) Eurofound (2020), Leben, Arbeiten und COVID-19, Reihe COVID-19, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

4.6. Der EWSA begrüßt die Ziele und Maßnahmen im Bereich der 5G-Sicherheit als unverzichtbare Voraussetzung für die Eindämmung neuer Risiken, die sich aus der größeren Angriffsfläche der 5G-Netzinfrastrukturen ergeben. Insbesondere befürwortet er die an die Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) und die Mitgliedstaaten gerichtete Aufforderung, mit allen Interessenträgern zusammenzuarbeiten, um die neuen 5G-Sicherheitstechnologien und -Fähigkeiten sowie Bedrohungen besser zu verstehen. Der Strategie liegt offenkundig auch die Erkenntnis zugrunde, dass die bei 5G eingesetzten neuen Technologien wie Netzwerkvirtualisierung, Network Slicing und Edge Computing besondere Risiken aufweisen, die zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen erfordern.

4.7. Der EWSA begrüßt ferner den Vorschlag, die Rolle von Europol als Kompetenzzentrum für Cyberkriminalität weiter auszubauen, um die nationalen Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen, sowie die geplante Stärkung der Finanzausstattung und des Mandats des CERT-EU. Beide Stellen leisten eine wesentliche Unterstützung für Cybersicherheitsmaßnahmen in der gesamten EU, die zweifellos zur Verbesserung der Cybersicherheit der EU-Institutionen und -Agenturen u. a. m. beitragen werden.

4.8. Der EWSA heißt gut, dass ein Schwerpunkt der Strategie auf die Zusammenarbeit der EU mit anderen Ländern gelegt wird, bspw. über Cyberdiplomatie in den internationalen Beziehungen, verstärkte bilaterale Dialoge mit Drittländern und den Aufbau von Cyberkapazitäten in Drittländern. Bedrohungen der Cybersicherheit sind globaler Natur und treten nicht nur regional begrenzt auf, weshalb wirksame Gegenmaßnahmen ebenfalls global ausgelegt sein müssen.

4.9. Der EWSA nimmt den hohen Stellenwert zur Kenntnis, der dem Dialog und der Zusammenarbeit innerhalb der Multi-Stakeholder-Gemeinschaft, insbesondere durch einen regelmäßigen Austausch mit dem privaten und dem öffentlichen Sektor, den Sozialpartnern und der Wissenschaft, eingeräumt wird. Er begrüßt diesen Ansatz und erachtet ihn als wesentlich, um die in der Strategie unterbreiteten Vorschläge weiterzuentwickeln und wichtigen Trends, etwa der Sicherheitsproblematik in Verbindung mit Telearbeit, Rechnung zu tragen. Alle relevanten Interessenträger sollten fortwährend eingebunden werden, denn Cyberkriminelle setzen immer ausgefeiltere Techniken ein.

4.10. Der EWSA befürwortet, dass der generellen Entwicklung der erforderlichen Cyberabwehrfähigkeiten große Bedeutung beigemessen wird. Für die meisten europäischen Unternehmen und insbesondere die KMU wird indes die Abwehr von Cybersicherheitsbedrohungen nach wie vor ungemein durch zunehmende Kompetenzlücken erschwert. Nach Meinung des EWSA kann diese Kompetenzlücke nur durch ein EU-Instrument für Karriereentwicklung im Cybersicherheitsbereich geschlossen werden, das es Interessenten ermöglicht, durch den Zugang zu den Kenntnissen, Kompetenzen und Fähigkeiten, die für den Einstieg in oder Umstieg auf einen Cybersicherheitsberuf oder für eine entsprechende Karriereplanung erforderlich sind, berufliche Möglichkeiten im Bereich Cybersicherheit zu entdecken, zu planen und auszubauen. Dieses Instrument sollte auch spezifische Programme zu Barrierefreiheit und Vielfalt im Cybersicherheitsraum umfassen. Die Unterstützung eines solchen EU-Instruments für Karriereentwicklung im Cybersicherheitsbereich durch die Berufsbildungseinrichtungen ist unverzichtbar. Die EU sollte sich zunehmend um gemeinsame Forschungsinitiativen (innerhalb der EU und mit Drittländern) bemühen, um kompetente und qualifizierte Cybersicherheitsfachkräfte auszubilden. Dabei sind Inklusionsgrundsätze zu berücksichtigen, denn die technologische Entwicklung ermöglicht die Gestaltung inklusiverer Arbeitsplätze und die Schaffung einer inklusiveren Gesellschaft. Schließlich sollte praktisch erwogen werden, Studiengänge im Bereich Cybersicherheit durch die Vergabe von Stipendien für entsprechende Bachelor-, Master- und Graduiertenabschlüsse zu fördern; als Gegenleistung wäre nach Studienabschluss eine Tätigkeit bei einer EU-Institution oder -Agentur oder einer Behörde in der EU zu absolvieren.

4.11. Der EWSA stellt fest, dass der Zusammenhang zwischen Cybersicherheit und Desinformation in der Cybersicherheitsstrategie nicht angesprochen wird, und verweist auf die von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie zu diesem Thema ⁽⁶⁾. Im Zeitalter der Digitalisierung könnte die Verbreitung von Desinformation im Cyberraum schwerwiegende Folgen haben. Durch grenzübergreifende Angriffe auf Informationszentren, staatliche oder europäische Institutionen können Falschinformationen verbreitet und dadurch das Vertrauen in Behörden und Institutionen untergraben werden. Deshalb ist es wichtig, in jeder Cybersicherheitsstrategie einen Schwerpunkt auf die Verhinderung von Desinformation zu legen.

4.12. Der EWSA gibt ferner zu bedenken, dass ausländische Investitionen in strategischen Sektoren, der Erwerb kritischer Anlagen, Technologien und Infrastrukturen in der Union sowie die Versorgung mit kritischen Ausrüstungen ebenfalls eine Gefahr für die Sicherheit der EU darstellen können. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang und im Einklang mit den vergaberechtlichen Bestimmungen, bei der Auftragsvergabe Sicherheitserwägungen stärker einzubeziehen.

⁽⁶⁾ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU\(2019\)608864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864_EN.pdf).

4.13. Des Weiteren weist der EWSA darauf hin, dass Quantencomputer, die in spätestens zehn Jahren öffentlich verfügbar sein werden, eine Bedrohung für die Sicherheit der gängigen Verschlüsselungssoftware und -systeme darstellen. Die deshalb notwendige Migration zu Quantencomputer-resistenten Verfahren bzw. zu einer Post-Quanten-Kryptografie ist Gegenstand verschiedener globaler Standardisierungsinitiativen, u. a. des „NIST Post-Quantum Cryptography Standardization Process“ der US-amerikanischen Behörde für Standardisierungsprozesse, der „Quantum Safe Cryptography (QSC) Working Group“ des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen (ETSI) und des Post-Quanten-Kryptografie-Wettbewerbs der chinesischen Vereinigung für Kryptologie-Forschung (Chinese Association for Cryptologic Research).

4.14. Der EWSA empfiehlt eine Überarbeitung der nationalen Cybersicherheitsstrategien, um die Übereinstimmung mit der Strategie der Kommission zu gewährleisten und sicherzustellen, dass sich Entscheidungen der Mitgliedstaaten mit den in der Strategie der Kommission enthaltenen Vorschlägen decken. Die EU-Strategie und die nationalen Strategien sollten aufeinander abgestimmt werden, um jetzt und künftig eine wirksame Abwehr von Cyberbedrohungen zu ermöglichen.

4.15. Da sich künftige Risiken kaum absehen lassen, empfiehlt der EWSA eingedenk seiner Bemerkungen in Ziffer 4.13, die Cybersicherheitsstrategie der Kommission regelmäßig, mindestens aber alle zwei Jahre zu aktualisieren, um wirksam auf neue Technologien und Risiken reagieren zu können. Wie bereits erwähnt, werden auch die Einbindung der Interessenträger und die Spitzenforschung für die Aktualisierung der Cybersicherheitsstrategien von entscheidender Bedeutung sein.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein EDV-System für die grenzüberschreitende Kommunikation in Zivil- und Strafverfahren (e-CODEX) und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726“

(COM(2020) 712 final — 2020/0345 (COD))

(2021/C 286/15)

Berichtersterterin: **Ozlem YILDIRIM**

Befassung	Europäische Kommission, 24.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 81 Absatz 2 und Artikel 82 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	247/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagene Regulierungsinitiative, die noch um die Vorschläge des Europäischen Parlaments ergänzt werden muss. Durch die Erleichterung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren und justiziellen Zusammenarbeit wird sich e-CODEX auch mittelbar positiv auswirken und zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts beitragen.

1.2. Es sei darauf hingewiesen, dass e-CODEX nicht auf den Bereich der e-Justiz beschränkt ist. Im Hinblick auf künftige Entwicklungen empfiehlt der EWSA die Aufnahme einer Bestimmung, mit der die Möglichkeit einer darüber hinausgehenden Nutzung durch weitere Bereiche der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bspw. der Übertragung elektronischer Patientenakten, eröffnet wird.

1.3. Der EWSA empfiehlt der Kommission, den Aspekt der Skalierbarkeit im Anwendungsbereich der Verordnung zu berücksichtigen. Genutzt wird e-CODEX bisher in einigen wenigen Mitgliedstaaten, die die Initiatoren dieses Projekts waren. Das e-CODEX-Projekt in seiner jetzigen Form muss entsprechend der Zielrichtung der vorgeschlagenen Verordnung jedoch noch ausgebaut werden und weiterhin reibungslos in allen Mitgliedstaaten funktionieren.

1.4. Die Digitalisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung schreitet immer schneller voran und stellt insgesamt ein ehrgeiziges Ziel dar. Diese Fakten lassen sich nicht leugnen. Das e-CODEX-System ist neben anderen Initiativen ein zentrales Element des Pakets zur digitalen justiziellen Zusammenarbeit und der digitalen Dienstleistungsinfrastruktur der e-Justiz. Da die Bereiche Justiz und Grundrechte betroffen sind, ist der EWSA der Auffassung, dass dieses System mit der übergreifenden digitalen Strategie „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“⁽¹⁾ verknüpft werden muss — ein Schlüsselaspekt, der in der Verordnung keine ausdrückliche Erwähnung findet.

1.5. Da es sich bei eu-LISA nicht um eine Regulierungsagentur handelt, ist der EWSA der Ansicht, dass in Kapitel 2 der vorgeschlagenen Verordnung auf die Transparenz des Entscheidungsprozesses, die Einbeziehung der Mitgliedstaaten sowie anderer relevanter Interessenträger und die notwendige Unabhängigkeit der Entscheidungen der an der entsprechenden Governance beteiligten Stellen eingegangen werden muss.

1.6. Das e-CODEX-System besteht aus einem Paket von Softwareprodukten, die zur Einrichtung eines Zugangs für den sicheren Kommunikationsaustausch genutzt werden können. Ein zentrales Ziel der Verordnung ist daher die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit, d. h., dass Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden müssen, die die uneingeschränkte Ausübung der Rechte des Einzelnen schützen.

⁽¹⁾ COM(2020) 67 final.

1.7. Ein Aspekt, dem nach Ansicht des EWSA mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, ist ein echter und umfassender Zugang zur digitalen Justiz. Die Vorteile des e-CODEX-Systems müssen über Verbesserungen in den Bereichen Management, Betrieb und Kommunikation hinausgehen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Entwicklung der digitalen Justiz darauf abzielen muss, dass alle Bürger in der EU einen sicheren, geschützten, zuverlässigen und einfachen Zugang zur Justiz haben.

1.8. Der EWSA weist auf die von verschiedenen Interessenträgern und Mitgliedstaaten vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Frage hin, ob der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz auch im kontinuierlichen Betrieb und bei der Weiterentwicklung von e-CODEX durch eu-LISA ausreichend gewährleistet sein wird.

2. Hintergrund und wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Im Rahmen des mehrjährigen Aktionsplans 2009–2013 für die europäische e-Justiz ⁽²⁾ wurde das Projekt e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) gestartet, um vornehmlich die Digitalisierung grenzüberschreitender Gerichtsverfahren voranzubringen und die Kommunikation zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern.

2.2. e-CODEX ist das wichtigste Instrument für die Einrichtung eines interoperablen und dezentralen Kommunikationsnetzes zwischen den nationalen IT-Systemen in grenzüberschreitenden Zivil- und Strafverfahren. Es handelt sich um ein Softwarepaket, das nationale Systeme vernetzt und es Nutzern wie Justizbehörden, Angehörigen der Rechtsberufe und Bürgern ermöglicht, Dokumente, Rechtsformulare, Beweismittel und andere Informationen rasch und sicher zu versenden und zu erhalten. Das e-CODEX-System besteht aus einem Paket an Softwareprodukten, die dazu genutzt werden können, einen Zugang für den sicheren Kommunikationsaustausch einzurichten.

2.3. Das e-CODEX-System ist eines der Schlüsselemente der Maßnahmen der Kommission im Bereich der e-Justiz, um den Zugang zur Justiz und die Wirksamkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Das System ist Teil des mehrjährigen Aktionsplans für die europäische e-Justiz 2019–2023 ⁽³⁾. Es wird auch in der Mitteilung der Kommission „Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union — Ein Instrumentarium für Chancen“ als wichtigstes Instrument für die sichere digitale Kommunikation in grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren bestätigt ⁽⁴⁾. Im Zusammenhang mit der Schaffung eines digitalen Binnenmarktes mit sicheren, vertrauenswürdigen und äußerst schnellen Infrastrukturen und Diensten waren die Lösungen zur Förderung von e-Justiz Teil des eGovernment-Aktionsplans von 2016 ⁽⁵⁾.

2.4. e-CODEX wurde zwischen 2010 und 2016 von 21 Mitgliedstaaten unter Beteiligung von Drittländern/Drittlandsgebieten und Organisationen ⁽⁶⁾ entwickelt.

2.5. Gegenwärtig wird das e-CODEX-System von einem Konsortium aus Mitgliedstaaten und anderen Organisationen verwaltet und über einen EU-Zuschuss finanziert.

2.6. Das e-CODEX-System muss in einer Weise betrieben werden, die die Unabhängigkeit nationaler Gerichte nicht infrage stellt.

2.7. Die Kommission legt nun einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des e-CODEX-Systems auf EU-Ebene vor und überträgt der Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) das Betriebsmanagement des Systems. Durch eine stabile Governance-Struktur für das e-CODEX-System wird es möglich sein, e-CODEX als Standardsystem für den Austausch von elektronischen Nachrichten im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit auf EU-Ebene zu etablieren. eu-LISA wird das Betriebsmanagement des e-CODEX-Systems frühestens im Juli 2023 übernehmen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagene Regulierungsinitiative, die noch um die Vorschläge des Europäischen Parlaments ergänzt werden muss. Durch die Erleichterung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren und justiziellen Zusammenarbeit wird sich e-CODEX auch mittelbar positiv auswirken und zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes beitragen.

⁽²⁾ ABl. C 75 vom 31.3.2009, S. 1.

⁽³⁾ Verordnung (EU) 2018/1726.

⁽⁴⁾ COM(2020) 710 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 179 final.

⁽⁶⁾ Jersey, Norwegen, Türkei, der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE) und der Rat der Notariate der Europäischen Union (CNUE).

3.2. Europa ist eine treibende Kraft im digitalen Wandel. Das System e-CODEX wird diesen Wandel in Europa und in den Mitgliedstaaten und vor allem im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen ihnen als Katalysator vorantreiben. Es geht über funktionale IT-Anforderungen hinaus und berührt Schlüsselaspekte wie Harmonisierung, Kultur, Menschenrechte und andere Prozesse, die von den Mitgliedstaaten bei der Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft angegangen werden müssen.

3.3. Da diese Verordnung den Bürgerinnen und Bürgern einen besseren grenzüberschreitenden Zugang zum Recht ermöglicht, ist der EWSA der Auffassung, dass in ihrem Rahmen auch die erforderliche Stärkung und Harmonisierung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit ausdrücklich berücksichtigt werden müssen. Dies beginnt bei dem digitalen Ökosystem, auf dem e-CODEX basiert, das ein interoperables und vernetztes Umfeld bieten muss. Der EWSA weist darauf hin, dass IT in der Justiz in Europa bislang unterschiedlich stark eingesetzt wird. Der EWSA fordert daher eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Justizministerien der Mitgliedstaaten sowie eine EU-weite Konvergenz auf den verschiedenen Ebenen, wobei die Besonderheiten der nationalen Systeme, einschließlich der Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen beteiligten Akteure, in vollem Umfang zu berücksichtigen sind. Auf technischer Ebene muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten über ein ähnliches Maß an Automatisierung und die technischen Kapazitäten für die Verarbeitung und Speicherung umfangreicher elektronischer Dokumente und für eine Vernetzung verschiedener Diensteanbieter unter höchsten Sicherheitsstandards verfügen.

3.4. Der zentrale Punkt ist, dass das Vertrauen in die grenzüberschreitende elektronische Interaktion zwischen Bürgern, Unternehmen und Behörden gestärkt wird. Ein Aspekt, der nicht vernachlässigt werden darf, sind die Auswirkungen der Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS) auf die Infrastruktur und Funktionsweise des e-CODEX-Systems. In der eIDAS-Verordnung werden elektronische Signaturen, elektronische Transaktionen, die beteiligten Stellen und ihre Verfahren geregelt, weshalb der EWSA in diesem Zusammenhang auf die Rolle von e-CODEX als wirksames Instrument für eine umfassende Kommunikation hinweist. Die Infrastruktur des e-CODEX-Systems muss daher den Anforderungen der eIDAS-Verordnung entsprechen und eine sichere Interoperabilität ermöglichen.

3.5. Es sei darauf hingewiesen, dass e-CODEX nicht auf den Bereich der e-Justiz beschränkt ist. Im Hinblick auf künftige Entwicklungen empfiehlt der EWSA die Aufnahme einer Bestimmung, mit der die Möglichkeit einer darüber hinausgehenden Nutzung durch weitere Bereiche der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bspw. der Übertragung elektronischer Patientenakten, eröffnet wird. Die Nutzung des e-CODEX-Systems über die e-Justiz hinaus wird dazu beitragen, seine langfristige Verwendung sicherzustellen, und den Mitgliedstaaten als Anreiz dienen, die notwendigen Investitionen in die entsprechende Infrastruktur zu tätigen. Da mit dem vorliegenden Vorschlag lediglich rechtliche Aspekte geregelt werden, wären dafür weitere Legislativvorschläge erforderlich.

3.6. Der EWSA befürwortet das e-CODEX-System, da es eine sichere elektronische Übermittlung von Informationen und Dokumenten in grenzüberschreitenden Zivil- und Strafverfahren ermöglicht. Der Kommission zufolge ist diese Verordnung im Wesentlichen aus zwei Gründen erforderlich: (1) zur Schaffung und Sicherstellung einer langfristigen Tragfähigkeit des e-CODEX-Systems, und (2) um eu-LISA mit seiner Verwaltung, Weiterentwicklung und Wartung zu betrauen. Der EWSA merkt jedoch an, dass eine wirksame Governance des digitalen Justizsystems sowohl eine tragfähige und stabile technische Architektur als auch eine solide Governance-Infrastruktur erfordert.

3.7. Der EWSA empfiehlt der Kommission, den Aspekt der Skalierbarkeit im Anwendungsbereich der Verordnung zu berücksichtigen. Genutzt wird e-CODEX bisher in einigen wenigen Mitgliedstaaten, die die Initiatoren dieses Projekts waren. Das e-CODEX-Projekt in seiner jetzigen Form muss entsprechend der Zielrichtung der vorgeschlagenen Verordnung jedoch noch ausgebaut werden und weiterhin reibungslos in allen Mitgliedstaaten funktionieren. Der EWSA betont, dass es in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten liegt, sicherzustellen, dass ihre jeweiligen nationalen IT-Systeme und -Infrastrukturen gut und sicher funktionieren und dass der Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre gewährleistet ist.

3.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit zu prüfen, Einrichtungen, die außerhalb der EU — insbesondere in mit der Europäischen Union assoziierten Drittstaaten — tätig sind, bei der Einrichtung des e-CODEX-Softwarepakets zu unterstützen. Eine Ausweitung des Projekts, die auf einer klaren Kofinanzierung beruhen sollte, wäre für alle Beteiligten vorteilhaft. Der Sicherstellung der notwendigen Skalierbarkeit und Funktionsfähigkeit des Systems sollte Rechnung getragen werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Abstimmung und Kohärenz mit europäischen Schlüsselstrategien

4.1.1. Die Digitalisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung schreitet immer schneller voran und stellt insgesamt ein ehrgeiziges Ziel dar. Diese Fakten lassen sich nicht leugnen. Das e-CODEX-System ist neben anderen Initiativen ein zentrales Element des Pakets zur digitalen justiziellen Zusammenarbeit und der digitalen Dienstleistungsinfrastruktur der e-Justiz. Da die Bereiche Justiz und Grundrechte betroffen sind, ist der EWSA der Auffassung, dass dieses System mit der übergreifenden digitalen Strategie „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“⁽⁷⁾ verknüpft werden muss — ein Schlüsselaspekt, der in der Verordnung keine ausdrückliche Erwähnung findet.

4.1.2. Nach Ansicht des EWSA sollte in der für Frühjahr 2021 geplanten Gesetzgebungsinitiative der Kommission zur künstlichen Intelligenz (KI)⁽⁸⁾ insbesondere thematisiert werden, welche Rolle KI-gestützte Lösungen bei der Ermöglichung von e-Justiz-Lösungen spielen können und welche Risiken bei ihrer Nutzung durch Justizbehörden bestehen. Zu den möglichen Anwendungen gehören die „vorausschauende Justiz“ mit ihren Herausforderungen, die Nutzung von Online-Streitbeilegungsplattformen und die Verwendung von Algorithmen bei strafrechtlichen Ermittlungen.

4.1.3. Der EWSA stellt fest, dass im Rahmen des e-CODEX-Systems künstliche Intelligenz nicht genutzt wird. In der Justiz kommt KI jedoch immer häufiger zur Anwendung. Aufgrund des indirekten Zusammenhangs empfiehlt der EWSA daher, bei der für das erste Quartal 2021 vorgesehenen ersten Überprüfung des koordinierten Plans für künstliche Intelligenz⁽⁹⁾ auf die Verbindung zwischen KI, digitaler Justiz und e-CODEX einzugehen.

4.2. Effektive Governance und operative Aspekte des e-CODEX-Systems

4.2.1. Da es sich bei eu-LISA nicht um eine Regulierungsagentur handelt, ist der EWSA der Ansicht, dass in Kapitel 2 der vorgeschlagenen Verordnung auf die Transparenz des Entscheidungsprozesses, die Einbeziehung der Mitgliedstaaten sowie anderer relevanter Interessenträger und die notwendige Unabhängigkeit der Entscheidungen der an der entsprechenden Governance beteiligten Stellen eingegangen werden muss. So könnten bspw. Rechtsanwälte, bei denen es sich auch um eine große potenzielle Nutzergruppe von e-CODEX handelt, sowohl auf politischer Ebene als auch bei der Umsetzung einbezogen werden, damit z. B. sichergestellt wird, dass e-CODEX in Bezug auf die Zugänglichkeit für alle Parteien gleiche Bedingungen gewährleistet und den anwaltlichen Anforderungen entspricht. Angehörige der Rechtsberufe sollten daher strukturell einbezogen und nicht nur konsultiert werden.

4.2.2. Der EWSA betont, dass auf operativer Ebene einige Klarstellungen erforderlich sind, beispielsweise in Bezug auf die klare Abgrenzung rein nationaler Fragen und die Frage der zentralen Anlaufstelle. Auch müssen die Formate für die Vorlage und den Austausch von Beweismitteln zwischen verschiedenen Rechtsräumen harmonisiert werden.

4.2.3. Die Agentur eu-LISA muss sowohl personell als auch finanziell mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden. Zur Bekräftigung dieses Punktes bekräftigt der EWSA seine Empfehlung zur Notwendigkeit von Schulungen für das Personal von eu-LISA⁽¹⁰⁾, insbesondere der Mitarbeiter im Bereich IT. Dazu sollte auch ein angemessenes Verständnis dafür gehören, wie im Rahmen der Verwaltung des e-CODEX-Systems die Unabhängigkeit der Justiz und das Recht auf ein faires Verfahren zu gewährleisten sind. Dies kann in Artikel 13 der vorgeschlagenen Verordnung weiter ausgeführt werden.

4.3. Ein hohes Maß an Sicherheit zum Schutz der Rechte und Freiheiten

4.3.1. Das e-CODEX-System besteht aus einem Paket an Softwareprodukten, die zur Einrichtung eines Zugangs für den sicheren Kommunikationsaustausch genutzt werden können. Ein zentrales Ziel der Verordnung ist daher die Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit, d. h., dass Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden müssen, die die uneingeschränkte Ausübung der Rechte des Einzelnen schützen⁽¹¹⁾. Der EWSA ist weiterhin der Ansicht, dass in Kapitel 2 der e-CODEX-Verordnung hervorgehoben werden muss, dass eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Agentur eu-LISA und der Agentur der EU für Cybersicherheit (ENISA) besteht⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ COM(2020) 67 final.

⁽⁸⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/ausblick-auf-2021-eu-setzt-auf-wiederaufbau>.

⁽⁹⁾ COM(2018) 795 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795>.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 48.

⁽¹¹⁾ Stellungnahme EESC-2020-05923, verabschiedet auf der Plenartagung im April 2021 (siehe Seite 76 dieses Amtsblatts).

⁽¹²⁾ <https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges>.

4.3.2. Digitale Lösungen müssen ein hohes Maß an Privatsphäre und Datenschutz gewährleisten. Zu einem hohen Maß an Sicherheit gehört auch die Gewährleistung eines harmonisierten Datenschutzes auf nationaler Ebene. Der EWSA bekräftigt, dass die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen in den Mitgliedstaaten zur wirksamen Umsetzung der Grundsätze des Datenschutzes geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ergreifen müssen, aber auch mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten sind.

4.3.3. Sicherheitsrisiken werden immer weniger vorhersehbar. Der EWSA stellt fest, dass die Risikobewertung und Risikominderung ein zentraler Aspekt der jährlichen Planung, der Standardaktivitäten und des Berichterstattungszyklus der eu-LISA-Agentur sind. Der EWSA ist der Auffassung, dass eu-LISA über die Strategien zur Risikominderung und die Kartierung der „größten Risiken“ hinaus ihren Rahmen durch Erfassung möglicher Risiken mit unerwarteten Ergebnissen stärken könnte, was die Resilienz und Weitsicht dieser Agentur erhöhen würde.

5. Wahrung der Grundrechte

5.1. Allgemeiner Zugang zur digitalen Justiz zur Gewährleistung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung

5.1.1. Ein Aspekt, dem nach Ansicht des EWSA mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, ist ein echter und umfassender Zugang zur digitalen Justiz. Die Vorteile des e-CODEX-Systems müssen über Verbesserungen in den Bereichen Management, Betrieb und Kommunikation hinausgehen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Entwicklung der digitalen Justiz darauf abzielen muss, dass alle Bürger in der EU einen sicheren, geschützten, zuverlässigen und einfachen Zugang zur Justiz haben. Die Gleichheit beim Zugang sollte im Zentrum der Verordnung stehen, um Diskriminierung und Ungleichheiten zu vermeiden. Der EWSA empfiehlt, in der e-CODEX-Verordnung stärker darauf einzugehen, dass die Bürger tatsächlich in den Genuss eines gleichberechtigten und wirksamen Rechtsschutzes und Zugangs zur e-Justiz und den entsprechenden digitalen Diensten kommen müssen.

5.1.2. Die Vorteile des e-CODEX-Systems müssen mehr Bürger erreichen und einer breiteren Öffentlichkeit zugutekommen. Mit Blick auf die grenzüberschreitende Dimension sind Justizbehörden und grenzübergreifend tätige Behörden nicht die einzigen Interessenträger. In dem Umfeld des e-CODEX-Systems müssen nicht nur Justizbehörden und e-CODEX-Zugangspunkte, sondern auch eine Vielzahl von Akteuren integriert werden: Bürger, Gerichte, Gerichtsbedienstete, Verwaltungs- und IKT-Mitarbeiter, Strafverfolgungsbehörden, Notare, Experten für digitale Forensik, Rechtsanwälte und Dritte, die unmittelbar oder mittelbar von dem System profitieren.

5.1.3. Darüber hinaus sollte angesichts der Bedeutung des e-CODEX-Systems für einen wirksamen Zugang der Bürger und Unternehmen zur Justiz auch auf den Schutz der Verfahrensrechte verwiesen werden.

5.2. Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz und des Rechts auf ein faires Verfahren

5.2.1. Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein Eckpfeiler des Grundsatzes der Gewaltenteilung und einer der wesentlichen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit. Der Einsatz von Technik darf nicht auf Kosten der Rechtspflege erfolgen. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Kommission auf, sorgfältig zu prüfen, ob das System zur Vernetzung der nationalen e-Justiz-Systeme den Grundsätzen eines fairen und ordnungsgemäßen Verfahrens entspricht. Diese Garantien müssen insbesondere für den Fall der Übergabe des e-CODEX-Systems an die Agentur eu-LISA gegeben sein.

5.2.2. Der EWSA weist auf die von verschiedenen Interessenträgern und Mitgliedstaaten vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Frage hin, ob der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz auch im kontinuierlichen Betrieb und bei der Weiterentwicklung von e-CODEX durch eu-LISA ausreichend gewährleistet sein wird. Die derzeitigen Bestimmungen des Vorschlags, in denen die Unabhängigkeit der Justiz Erwähnung findet, sind nicht zufriedenstellend. Angesichts der Bedeutung dieses Grundsatzes sind deutlichere Formulierungen vonnöten. Darüber hinaus bittet der EWSA um Klarstellung, wie die vorgeschlagene Governancestruktur des e-CODEX-Systems die Einhaltung dieses Grundsatzes in der Praxis wirksam gewährleisten wird.

5.3. Achtung der Grundrechte und Aufnahme eines entsprechenden Verweises

5.3.1. Der EWSA betont, dass die Verordnung im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen stehen muss, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in den Verfassungen der Mitgliedstaaten verankert sind. Dazu gehören das Recht auf Sicherheit, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sowie die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit. Der EWSA weist darauf hin, dass der Schutz dieser Rechte auch davon abhängt, unter welchen Voraussetzungen in diese Rechte eingegriffen werden kann und wer dies zu entscheiden hat.

5.3.2. Der Einsatz digitaler Technologien darf das Recht auf ein faires Verfahren und einen wirksamen Rechtsbehelf nicht untergraben. Dies ist besonders wichtig in Bezug darauf, dass beide Parteien die gleichen Möglichkeiten haben müssen, ihren Standpunkt geltend zu machen (Waffengleichheit), sowie mit Blick auf das Recht, alle vorgelegten Beweise und Erklärungen zur Kenntnis zu nehmen und sich dazu äußern zu können (kontradiktorisches Verfahren), das Recht auf eine öffentliche Verhandlung sowie in Strafverfahren die Einhaltung des Verteidigungsrechts.

5.3.3. In den Vorschlag muss ein ausdrücklicher Hinweis auf die Anwendbarkeit von Titel VI der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und deren Artikel 47 aufgenommen werden.

Brüssel, den 27. April 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, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union — Ein Instrumentarium für Gelegenheiten“

(COM(2020) 710 final)

(2021/C 286/16)

Berichtersteller: **João NABAIS**

Befassung	21.4.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	31.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	237/2/9

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung als wesentlichen und wirksamen Schritt auf dem Weg zur Digitalisierung der Justiz. Dabei gilt es insbesondere, die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene zu unterstützen und ihnen nicht nur die erforderlichen Finanzmittel, sondern auch die einschlägigen Werkzeuge an die Hand zu geben. Mit dieser Unterstützung lässt sich die Digitalisierung der Justiz auf europäischer Ebene ausweiten, um Mechanismen für eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden einzurichten.

1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten derzeit sehr unterschiedlich darstellt und es eine Vielzahl nationaler IT-Tools gibt, was zur Folge hat, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Instrumente wie z. B. e-CODEX ⁽¹⁾ nicht auf kohärente Weise nutzen.

1.3. Daher wird es nach Ansicht des EWSA immer wichtiger, Regeln für eine stärkere Vereinheitlichung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten festzulegen.

1.4. Die Digitalisierung der Justiz ist nach Auffassung des EWSA ein grundlegendes Instrument, um eine echte Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung krimineller Praktiken zu gewährleisten, die in Europa erheblichen Schaden anrichten.

1.5. Der EWSA weist darauf hin, dass einige spezifische Aspekte der Mitteilung nicht der vielschichtigen Realität der Justizsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

1.6. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission eine Richtlinie über die Fernteilnahme an Gerichtsverfahren erlässt, in der die Kommunikation per Videoanruf in jeder Form und unabhängig vom Endgerät zugelassen und geregelt wird, sofern dabei das Recht auf Privatsphäre gewährleistet ist und der Schutz der personenbezogenen Daten der Beteiligten sowie der Datenschutz bezüglich des laufenden Verfahrens nicht gefährdet werden.

1.7. Der EWSA ist überzeugt, dass der Datenschutz selbst beim Einsatz anderer bereits existierender Fernkommunikationsmittel nicht gefährdet wird, da ja die meisten Gerichtsverhandlungen für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind.

1.8. Nach Ansicht des EWSA muss bei Ermittlungen gegen eine potenziell terroristische Vereinigung in einem Mitgliedstaat die Polizeibehörde sofortigen Zugang zu allen Informationen haben, die in den Datenbanken von Europol, Eurojust und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSStA), aber auch in den Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten verfügbar sind.

⁽¹⁾ COM(2020) 712 final.

1.9. Der EWSA betont, dass die Vorteile der Digitalisierung auch umfassend für die Möglichkeit der Vollstreckung von Urteilen in anderen Mitgliedstaaten, für alternative Streitbeilegungsverfahren und für die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen genutzt werden müssen.

2. Die Mitteilung der Kommission

2.1. In der Mitteilung wird ein Instrumentarium für die Digitalisierung der Justiz vorgeschlagen, um den Justizsektor im digitalen Raum voranzubringen. Der vorgeschlagene Ansatz trägt den unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten Rechnung und wahrt das Subsidiaritätsprinzip sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang. Gleichzeitig ist es wichtig, dass alle Mitgliedstaaten darauf hinwirken, die bestehenden Digitalisierungsunterschiede und die Fragmentierung zwischen den nationalen Justizsystemen zu verringern und die im Rahmen der einschlägigen EU-Finanzierungsmechanismen verfügbaren Möglichkeiten zu nutzen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die COVID-19-Krise hat viele Probleme verursacht, die das Justizsystem in seiner Funktionsweise und den wirksamen Rechtsschutz beeinträchtigen. Es kam zu Verzögerungen bei Verhandlungsterminen und bei der grenzüberschreitenden Zustellung von Gerichtsurkunden; vorübergehend war es nicht möglich, persönlichen Rechtsbeistand zu erhalten; und aufgrund von Verzögerungen sind Fristen verstrichen. Gleichzeitig ist die Arbeit der Gerichte wegen der zunehmenden Zahl pandemiebedingter Insolvenz- und Kündigungsverfahren noch wichtiger geworden.

3.2. Aus diesem Grund müssen neue Maßnahmen für eine umfassendere und schnellere Digitalisierung der Justiz ergriffen werden. Dabei gilt es insbesondere die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene zu unterstützen und ihnen nicht nur die erforderlichen Finanzmittel an die Hand zu geben, sondern auch die Werkzeuge, um die Justizbehörden und Justizbediensteten in ihrer Gesamtheit für diese neue Ära des Wandels zu wappnen. Es kommt insbesondere darauf an, den Zugang zur Justiz zu erleichtern und für eine bürgernahe Justiz zu sorgen.

3.3. Nur durch diese Unterstützung auf innerstaatlicher Ebene lässt sich die Digitalisierung auch auf europäischer Ebene ausweiten, um Mechanismen für eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden einzurichten.

3.4. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten derzeit sehr unterschiedlich darstellt und es eine Vielzahl nationaler IT-Tools gibt, was zur Folge hat, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Instrumente wie z. B. e-CODEX nicht auf kohärente Weise nutzen.

3.5. Daher wird es immer wichtiger, Regeln im Hinblick auf eine stärkere Vereinheitlichung zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten festzulegen.

3.6. Im Mittelpunkt der Mitteilung stehen die weitere Digitalisierung der öffentlichen Justiz, die Förderung des Einsatzes sicherer und qualitativ hochwertiger Fernkommunikationstechnologien (Videokonferenzen), die Erleichterung der Vernetzung nationaler Datenbanken und Register sowie die Förderung der Nutzung sicherer elektronischer Übertragungskanäle zwischen den zuständigen Behörden.

3.7. Die Digitalisierung der Justiz ist ein grundlegendes Instrument, um eine echte Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung krimineller Praktiken zu gewährleisten, die in Europa erheblichen Schaden anrichten, wie etwa Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus, Geldwäsche oder Korruption, Menschenhandel, Hasskriminalität und Aufstachelung zu Hassreden und Gewalt.

3.8. Die angeführten Straftaten sind heute zunehmend grenzüberschreitend, weshalb der Übergang zu digitalen Technologien ein enormer und wesentlicher Fortschritt beim Ansatz für die Ermittlung und Verfolgung solch schädlicher Praktiken ist.

3.9. Die Kommission hat in diesem Bereich sehr große Anstrengungen unternommen, und ihre Mitteilung ist sehr zu begrüßen; nichtsdestoweniger bleibt die Digitalisierung der Justiz ein langwieriges und schwieriges Unterfangen.

3.10. Es gibt auch konkrete Kritikpunkte an der Mitteilung, wie etwa bestehende Mängel oder das fehlende Verständnis dafür, dass sich die unterbreiteten Vorschläge nicht mit der vielschichtigen Realität der Justiz in den einzelnen Mitgliedstaaten vereinbaren lassen.

3.11. Übersehen hat die Kommission offenbar die Modalitäten für die Durchführung von Gerichtsverfahren oder anderen gerichtlichen Maßnahmen des Zivil-, Handels oder Arbeitsrechts sowie in Strafverfahren (z. B. Befragung von Beschuldigten oder Zeugen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen), an denen die Beteiligten durch Zuschaltung über marktübliche Programme oder durch Videoanrufe über Kommunikations-Apps aus der Ferne teilnehmen.

3.12. Der EWSA versteht zwar, dass es notwendig ist, die Konventionen der Justiz zu achten, doch hat die COVID-19-Krise gezeigt, dass eine Videokonferenz nicht unbedingt über die bestehenden Mechanismen für die Interaktion mit den Gerichten (auf nationaler oder internationaler Ebene) stattfinden muss, bei denen die Verfahrensbeteiligten im Gericht am Wohnort oder an zuvor bestimmten und genehmigten Orten (Polizeidienststellen, Räumlichkeiten der Gerichtsmedizin oder anderer Behörden) präsent sein müssen. Die Kommunikation mit Zeugen kann nämlich auch ortsunabhängig über Computer oder Mobiltelefone erfolgen.

3.13. Heute gibt es bereits bestimmte Fernkommunikationsmittel, die nicht nur den Schutz der Privatsphäre, sondern auch den Datenschutz gewährleisten können — eine grundlegende Voraussetzung, die offenkundig erfüllt sein muss.

3.14. Bei Gerichtsverfahren gilt im Allgemeinen der Grundsatz der Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlungen. Einer Gerichtsverhandlung, bei der eine Rechtssache öffentlich verhandelt und darüber geurteilt wird, wohnen nicht nur die Angehörigen und Freunde der verschiedenen Parteien (Kläger und Beklagte in Verfahren des Zivil-, Handels- oder Arbeitsrechts bzw. Nebenkläger und Angeklagte in Strafsachen) bei, sondern auch weitere, nicht am Verfahren beteiligte Personen — in vielen Fällen sogar Journalisten und andere Medienvertreter.

3.15. Der EWSA ist daher überzeugt, dass der Datenschutz selbst beim Einsatz anderer Fernkommunikationsmittel, wie z. B. Computerplattformen oder anderer bereits existierender und ordnungsgemäß zertifizierter digitaler Anwendungen, nicht gefährdet wird, da ja die meisten Verhandlungen für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind.

3.16. Darüber hinaus sollte insbesondere im Strafprozessrecht der Beschuldigte selbst entscheiden können, ob er über Fernkommunikationsmittel an der Verhandlung teilnimmt, statt persönlich vor Gericht zu erscheinen, außer in besonderen Fällen, in denen ein solches persönliches Erscheinen vor Gericht gerechtfertigt ist.

3.17. Bei Zeugenaussagen muss garantiert werden, dass Menschen mit Behinderungen und diejenigen, die in einer kleinen Ortschaft viele Kilometer vom nächsten Gericht entfernt wohnen, nicht die Mühe auf sich nehmen müssen, ihren Wohnort zu verlassen, um stundenlang im Gericht zu warten, bis sie als Zeuge aufgerufen werden. Heute gibt es zuverlässige und zertifizierte elektronische Plattformen, die einen sicheren und vertraulichen Austausch von Informationen und Aussagen über die Fernkommunikation gewährleisten.

3.18. Die Kommission schlägt in dieser Mitteilung „die Förderung des Einsatzes sicherer und qualitativ hochwertiger Fernkommunikationstechnologie (Videokonferenzen)“ vor.

3.19. Daher empfiehlt der EWSA im Einklang mit den vorstehenden Ausführungen, dass die Kommission eine Richtlinie über die Fernteilnahme an gerichtlichen Handlungen erlässt, in der jede Form der Kommunikation per Videoanruf zugelassen wird — ganz gleich, welches Endgerät (z. B. PC, Laptop oder sogar Mobiltelefon) dafür benutzt wird, sofern das Recht auf Privatsphäre gewährleistet ist und der Schutz der personenbezogenen Daten des Prozessbeteiligten sowie der Datenschutz bezüglich des laufenden Verfahrens nicht gefährdet werden.

3.20. Dies steht im Einklang mit der strategischen Vorausschau 2020 der Kommission, wonach bei der Digitalisierung der Justiz die Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund stehen und neue Möglichkeiten für die verschiedenen Interessenträger geschaffen werden müssen, um Verzögerungen zu verringern, die Rechtssicherheit zu erhöhen und den Zugang zur Justiz kostengünstiger und einfacher zu gestalten.

3.21. In diesem Zusammenhang bedarf es jedoch besonderer Aufmerksamkeit in Bezug auf Minderjährige und schutzbedürftige Personen sowie Verfahren wegen Hasskriminalität oder Sexualstraftaten — Fälle also, in denen es wichtig, wenn nicht sogar unabdingbar ist, den Schutz der Privatsphäre und die Rechtssicherheit zu gewährleisten.

3.22. Die Kommission äußert in der Mitteilung die Absicht zur Entwicklung eines Modells für den Zugang zur Rechtsprechung der nationalen Gerichte in maschinenlesbarer Form, des Europäischen Urteilsidentifikators.

3.23. Dieser Vorschlag verdient uneingeschränkte Unterstützung, sollte jedoch im Hinblick auf seine volle Wirksamkeit durch einen Gesetzgebungsakt zur rein formalen (nicht inhaltlichen) Vereinheitlichung von Gerichtsurteilen ergänzt werden.

3.24. Bekanntlich hat jeder Mitgliedstaat nicht nur seiner eigenen Rechtsvorschriften, sondern auch sein eigenes System von Formalien. So unterscheidet sich ein portugiesisches Gerichtsurteil in seinem Aufbau und seinen Elementen mit Sicherheit von einem italienischen oder einem französischen Urteil, weshalb die Kommission diesen Unterschieden gebührend Rechnung tragen muss.

3.25. Die Kommission schlägt außerdem die Einrichtung einer IT-Kooperationsplattform für gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG) aus Ermittlern und Staatsanwälten der Mitgliedstaaten vor, ggf. mit Unterstützung durch Europol, Eurojust und die EUSTA. Der Zugang zu den in den Mitgliedstaaten vorhandenen Daten und Datenbanken sollte dabei auf die zuständigen Behörden beschränkt werden und muss unter Einhaltung der Datenschutzanforderungen erfolgen.

3.26. Dies ist ein ausgezeichneter Vorschlag, der jedoch auf das Hindernis der mangelnden Standardisierung der Vorschriften über die Beweisaufnahme in den Strafprozessordnungen der verschiedenen Mitgliedstaaten stoßen könnte.

3.27. Solange diese Standardisierung nicht erfolgt ist, könnten bestimmte Ermittlungshandlungen gemäß dem nationalen Recht einiger Länder zur Ungültigkeit der Verfahren führen und damit die Wirksamkeit gemeinsamer Ermittlungen untergraben.

3.28. Eines der von der Kommission in der Mitteilung geäußerten Anliegen ist die Bekämpfung des Terrorismus. Neben dem Hinweis auf die Notwendigkeit eines Gesetzgebungsvorschlags über den digitalen Austausch bei grenzüberschreitenden Terrorismusfällen bedarf es jedoch unbedingt auch der Schaffung und Einführung von Instrumenten für die digitale Vernetzung zum Austausch nicht nur von Gerichtsdokumenten, sondern auch von Informationen über Verdächtige und Aktivitäten von unter Beobachtung stehenden Gruppen⁽²⁾.

3.29. Terrorismus muss eingedämmt werden, weshalb nach Auffassung des EWSA die Polizeibehörden bei Ermittlungen gegen eine potenziell terroristische Vereinigung in einem Mitgliedstaat unmittelbaren Zugang zu den Datenbanken von Europol, Eurojust und der EUSTA, aber auch zu den Datenbanken sämtlicher Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten haben müssen. Dabei muss jedoch dafür Sorge getragen werden, dass keine Weitergabe der Informationen an unbefugte oder nicht vertrauenswürdige Personen erfolgt.

3.30. Darüber hinaus muss für elektronische Behördendienste gesorgt werden, z. B. im Zusammenhang mit der Ausstellung eines neuen Personalausweises, von gerichtlichen Bescheinigungen in elektronischer Form, Personenstands-urkunden oder sogar Strafregisterauszügen sowie bei der Online-Konsultation von Gerichtsverfahren. Dadurch fallen nicht nur Wege zu den Ämtern weg, sondern können diese Dienstleistungen auch erbracht werden, wenn die Räumlichkeiten der Ämter schließen müssen.

3.31. In Bezug auf den Abgleich von Daten (insbesondere von Daten über Unternehmen und Insolvenzen sowie von Daten der Grundbuchämter, Handels- und Strafregister) muss jedoch sichergestellt werden, dass der Zugriff auf diese Daten in einigen Fällen (zum Beispiel bei Strafregisterdaten) nicht das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten gefährdet.

3.32. Zudem kommt es besonders darauf an, das IT-Modell in diesem Bereich sorgfältig zu prüfen, damit die angestrebte Digitalisierung nicht zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger gereicht oder deren Grundrechte beeinträchtigt.

3.33. Die Kommission schlägt in ihrer Mitteilung die Schaffung des Instruments „Mein E-Justiz-Raum“ vor, über das Einzelpersonen elektronischen Zugang zu Gerichtsdokumenten (in nationalen oder in anderen Mitgliedstaaten anhängigen Gerichtsverfahren) erhalten, die sie oder ihre gesetzlichen Vertreter einsehen und/oder erhalten dürfen.

⁽²⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 67).

3.34. Die Möglichkeit des digitalen Zugangs zu Informationen in Gerichtsverfahren, an denen eine Einzelperson als Partei beteiligt ist, ist ein sehr wichtiger Aspekt der Schaffung echter Transparenz in der Justiz. Es handelt sich dabei um ein Instrument, das wesentlich ist, damit die Bürger die Justiz nicht als undurchsichtig und unzugänglich empfinden und ein schnellerer, effizienterer und kostengünstiger Zugang zur Justiz gefördert wird.

3.35. Die Tatsache, dass Justizbehörden und auch Rechtsanwälte elektronischen Zugang zu in einem anderen Mitgliedstaat verhandelten Rechtssachen erhalten, ist ein enormer und sehr wichtiger Fortschritt bei der angestrebten Digitalisierung der Justiz.

3.36. Angesichts der Unterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten in Bezug auf den Umfang des Untersuchungsgeheimnisses bei Strafverfahren würde dieser ausgezeichnete Vorschlag der Kommission jedoch bei grenzüberschreitenden Registerabfragen ohne eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in diesem Bereich mit Sicherheit scheitern.

3.37. Die angestrebte Digitalisierung der Justiz muss den Bürgerinnen und Bürgern der EU neue umfassende Möglichkeiten für die Beilegung von Streitigkeiten im grenzübergreifenden Kontext bieten. Nur so kann das Ziel erreicht werden, den Zugang der Bürger zur Justiz zu verbessern.

3.38. In diesem Zusammenhang nennt die Kommission zum Beispiel die Schaffung (digitaler) Mittel für die Erwirkung grenzüberschreitender Zahlungsbefehle oder die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Unterhaltspflichten gegenüber Minderjährigen im Rahmen der elterlichen Verantwortung.

3.39. Eine wesentliche Frage klammert Kommission jedoch in ihrer Mitteilung aus, nämlich die Möglichkeit der Vollstreckung von Gerichtsurteilen in anderen Mitgliedstaaten. Die Digitalisierung bietet die Möglichkeit, dieses Ziel in die Praxis umzusetzen, was zahlreiche im Bereich der Justiz Tätige seit langem fordern. Es sei darauf hingewiesen, dass eine solche Möglichkeit in mehreren Bereichen (Handelsrecht und Familienrecht) bereits vorgesehen ist und nun auf die Bereiche ausgeweitet werden sollte, wo es sie noch nicht gibt.

3.40. Seit langem steht außer Frage, dass gerichtliche Entscheidungen notwendigerweise durch die Gerichte des jeweiligen Mitgliedstaats ergehen und die Souveränität der Mitgliedstaaten in diesem Bereich unberührt bleibt.

3.41. Tatsächlich betreffen zahlreiche gerichtliche Entscheidungen jedoch letztlich Güter, Unternehmen oder Einzelpersonen, die sich außerhalb des Gebiets befinden, in dem die Entscheidung ergangen ist.

3.42. In diesen Fällen behindern die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten die rasche Durchsetzung der Justiz, weshalb im Rahmen der innergemeinschaftlichen justiziellen Zusammenarbeit die Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden sollten, um die unmittelbare Vollstreckung von Urteilen in dem Gebiet zu erreichen, in dem sich der betroffene Vermögensgegenstand befindet.

3.43. Gleiches gilt für alternative Streitbeilegungsverfahren, bei denen ebenfalls eine Online-Abwicklung möglich sein sollte, so etwa bei den Tätigkeiten von Schiedsstellen und Friedensrichtern sowie bei der öffentlichen Mediation.

3.44. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und den Agenturen und Einrichtungen der EU bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität stellt die Kommission zurecht fest, dass die Kapazitäten für die digitale Zusammenarbeit ausgebaut werden müssen.

3.45. Es gab daher die Erwartung, dass die Kommission in ihrer Mitteilung ein entsprechendes Modell festlegt und Mittel für dieses wichtige Ziel in Aussicht stellt; sie äußert aber nur den frommen Wunsch, dass sich Eurojust, die EUSTa, OLAF und Europol „auf einen gemeinsamen Ansatz einigen, der eine reibungslose und sichere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten [...] gewährleistet“.

3.46. In einem so wichtigen Bereich sollte die Kommission jedoch einen Zeithorizont für die Festlegung eines Kooperationsmodells vorgeben und sich zur Vorlage eines Rechtsinstruments (möglicherweise einer Richtlinie) zur Einführung eines auf der Digitalisierung basierenden Mechanismus verpflichten, statt nur den Wunsch nach Verständigung zwischen den Institutionen zu äußern.

3.47. Der EWSA begrüßt die von der Kommission in ihrer Mitteilung formulierte Absicht, die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung geeigneter IT-Systeme und der Festlegung einer Strategie zur Digitalisierung der Justiz in der EU im Rahmen der neuen Programme „Justiz“ und „Digitales Europa“ finanziell zu unterstützen.

3.48. Das Haupthindernis für die Digitalisierung sind nicht die Justizbehörden oder die Bürger, sondern die fehlenden Ressourcen in den Mitgliedstaaten, um digitale Plattformen und elektronische Werkzeuge im Justizbereich zu schaffen und einzuführen.

3.49. Aus diesem Grund und insbesondere auch angesichts der derzeitigen Krise — die die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten nicht nur kurzfristig, sondern auch auf lange Sicht schwer in Mitleidenschaft zieht — müssen dringend Lösungen zur Finanzierung dieser Maßnahmen gefunden werden. Es ist sicherzustellen, dass die Digitalisierung der Justiz mit der notwendigen Geschlossenheit und Einheitlichkeit umgesetzt wird. Nur so kann eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene erreicht werden.

3.50. Hervorzuheben ist die Feststellung der Kommission, dass für dieses so wichtige Ziel — nämlich die Nutzung der Digitalisierung für die Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU — Mittel im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellt werden sollen.

3.51. Beruhigend ist zudem, dass das in einem Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates vorgesehene Instrument für technische Unterstützung nach Ansicht der Kommission den Mitgliedstaaten Hilfe bei der Durchführung von Justizreformen bietet, was natürlich auch mit den hier bereits erwähnten Investitionen für den digitalen Wandel verbunden ist.

3.52. Da die Kommission der Ansicht ist, dass die derzeitige grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Papierform zahlreiche Mängel aufweist, die sich nachteilig auf die Wirksamkeit und Kosten von Gerichtsverfahren auswirken, sollte die elektronische Übermittlung unbedingt zum Standardkanal für die Kommunikation und den Dokumentenaustausch werden.

3.53. Es wäre möglich, ein dezentrales IT-System einzurichten, um nationale Systeme miteinander zu verbinden und so Dokumente schneller und sicherer elektronisch austauschen zu können. In diesem Zusammenhang müssen bei der Übermittlung von Dokumenten und der Beweiserhebung der Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre berücksichtigt werden.

3.54. Die generelle Einführung und Verbreitung elektronischer Verfahren für die Bearbeitung von Fällen, die papierlose Kommunikation zwischen Gerichten und anderen Stellen und Diensten sowie die Übermittlung von Schriftsätzen im Multimedia-Format durch Justizvertreter sind wesentliche Maßnahmen für die Digitalisierung der Justiz.

3.55. Die Kommission wird jedoch darauf hingewiesen, dass den Angehörigen der Rechtsberufe die notwendigen Instrumente an die Hand gegeben werden müssen, um die gewünschten Maßnahmen umzusetzen, und zwar durch IT-Schulungen und Spezialisierungskurse für die Nutzung bestimmter elektronischer Anwendungen und Plattformen — was zwangsläufig auch mit Kosten verbunden sein wird.

3.56. Davon ausgenommen werden sollten allerdings Mitgliedstaaten, gegen die ein Verfahren wegen Grundrechtsverletzungen oder Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit läuft.

a) Diese sollten nicht von EU-Mitteln profitieren und

b) auch nicht Zugang zu allen Informationen erhalten, da ihre Gerichte, ihr Justizsystem und ihre Polizeibehörden nicht mehr vertrauenswürdig sind.

3.57. Die derzeitigen Bemühungen um einen Wandel bieten eine solide Grundlage für die größere Mobilisierung technologischer Kapazitäten durch neue Technologien für den Aufbau eines Justizökosystems, das digital funktioniert und zugleich auf den Menschen ausgerichtet ist.

3.58. Der EWSA sieht Änderungen der Rechtsvorschriften mit großem Interesse entgegen, die die angestrebte Digitalisierung der Justiz ermöglichen würden, so etwa im Falle der Akzeptanz der elektronischen Identifizierung für die digitale Übermittlung von Gerichtsdokumenten und der Zulässigkeit elektronischer oder elektronisch übermittelter Dokumente als Beweismittel in Gerichtsverfahren.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien und zur Änderung der Richtlinie 2011/24/EU“

(COM(2018) 51 final — 2018/18 (COD))

(2021/C 286/17)

Berichtersteller: **Dimitris DIMITRIADIS**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 24.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 168 Absatz 4 und Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	227/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass der portugiesische EU-Ratsvorsitz von den Mitgliedstaaten ein Mandat ⁽¹⁾ für die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über einen Legislativvorschlag betreffend die Bewertung von Gesundheitstechnologien (Health Technology Assessment, HTA) zum Nutzen der Patienten erwirkt hat.

1.2. Der EWSA teilt die Auffassung, dass evidenzbasierte Prozesse wie die HTA als wichtiger Motor für sozioökonomisches Wachstum und Innovation in der Union sowohl klinische wie auch nichtklinische Aspekte einer Gesundheitstechnologie umfassen können. Erreicht werden kann dies durch eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene mit dem Ziel, ein hohes Gesundheitsschutzniveau für die Patienten und das reibungslose Funktionieren eines inklusiven Binnenmarkts zu gewährleisten.

1.3. Der EWSA betont, dass mit der Verordnung, wenn sie erst einmal verabschiedet ist, ein großer Fortschritt im Bereich Gesundheitsversorgung erzielt und die Weichen für eine starke europäische Gesundheitsunion zur Verbesserung und zum Schutz der Gesundheit aller Bürgerinnen und Bürger gestellt werden.

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass das Mandat von Gesundheit als Markt ausgeht. Gesundheit ist jedoch ein Gemeingut und muss aus einer Perspektive des allgemeinen Interesses betrachtet werden.

1.5. Der EWSA räumt ein, dass die HTA wesentlich zu einer gerechten und tragfähigen Gesundheitsversorgung beitragen könnte.

1.6. Der EWSA hält die Entscheidung der Kommission für richtig, die Rechtsform der Verordnung zu wählen, denn so wird eine direktere und tiefergehende Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten ⁽²⁾ sowie unter Berücksichtigung der europäischen Perspektive zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet.

1.7. Nach Meinung des EWSA wird der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung in Europa in den kommenden Jahren weiter steigen. Hinzu kommt, dass die Zunahme chronischer Krankheiten, Pandemien und die Entwicklung komplexer neuer Technologien mehr Investitionen in Gesundheitsversorgungssysteme erfordern, während die Mitgliedstaaten aber mit zunehmenden Haushaltsengpässen zurechtkommen müssen.

⁽¹⁾ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung von Gesundheitstechnologien sowie zur Ergänzung von Richtlinie 2011/24/EU.

⁽²⁾ <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/health-technology-assessment>

1.8. Der EWSA unterstützt steuerliche Anreize in bestimmten Mitgliedstaaten sowie eine mögliche Anhebung der Obergrenzen der De-minimis-Regelung für staatliche Beihilfen.

1.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten Ideen für neue Gesundheitstechnologien und einschlägige Initiativen von Start-ups unterstützen und finanzieren sollten.

1.10. Der EWSA befürwortet die Anregung, dass die HTA enger koordiniert werden und nur ein Dossier eingereicht werden muss, sowie den Zeitrahmen für die schrittweise Umsetzung. Er kritisiert indes, dass keine konkreten Bestimmungen für KMU vorgesehen sind.

1.11. Der EWSA ist beunruhigt angesichts des Zeitrahmens für die Umsetzung, insbesondere angesichts des dreijährigen Aufschubs des Geltungsbeginns, und hält es für angebracht, diese Phase im Interesse des Patientenwohls und der Kostenwirksamkeit zu verkürzen.

1.12. Der EWSA empfiehlt, in der Verordnung auch auf Präventivmaßnahmen mit weitreichenden Auswirkungen für die Patienten einzugehen, etwa Leitlinien für Krankenhäuser bei der Überwachung, Prävention und Eindämmung von Krankenhausinfektionen. Er regt an, ihren Geltungsbereich zur Schließung medizinischer Versorgungslücken entsprechend zu erweitern bzw. um diese Art Maßnahmen zu ergänzen.

1.13. Der EWSA betont, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft (insbesondere der sozialwirtschaftlichen und Patientenorganisationen) unerlässlich ist, damit die Erwartungen in die digitale Gesundheitsversorgung und Pflege, zu der auch die HTA gehört, auch erfüllt werden.

2. Hintergrund

2.1. Der Vorschlag für eine Verordnung ist das Ergebnis der mehr als zwanzigjährigen freiwilligen Zusammenarbeit im Bereich der Bewertung von Gesundheitstechnologien (HTA). Nach der Annahme der Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung⁽³⁾ (2011/24/EU) im Jahr 2013 wurde ein freiwilliges HTA-Netzwerk bestehend aus nationalen Akteuren und HTA-Stellen eingerichtet, um für die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit auf Unionsebene strategische und politische Leitlinien bereitzustellen.

2.2. Ergänzt wurde dies durch drei aufeinanderfolgende Gemeinsame Aktionen⁽⁴⁾ zu HTA, was der Kommission und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bot, eine solide Wissens- und Informationsbasis aufzubauen und die Methoden zur Bewertung von Gesundheitstechnologien zu entwickeln.

2.3. Der EWSA ist sich bewusst, dass Gesundheitssysteme und die HTA nationalen Traditionen und Kulturen verhaftet sind. Als europäische Bürgerinnen und Bürger sind wir jedoch fest davon überzeugt, dass wir nur durch eine wirksame Zusammenarbeit auf europäischer Ebene künftige Herausforderungen im Gesundheitsbereich bewältigen und künftige Chancen in der Gesundheitsversorgung erschließen können.

2.4. Grundsätzlich sollte die Durchführung einer vorausschauenden Analyse, insbesondere mithilfe einer Sondierungsstrategie, gefördert werden, um frühzeitig auf europäischer und nationaler Ebene neu entstehende Gesundheitstechnologien erkennen zu können, die in Bezug auf Patienten, öffentliche Gesundheit und Gesundheitssysteme am vielversprechendsten sind. Durch eine solche vorausschauende Analyse könnte die Koordinierungsgruppe bei der Planung ihrer Arbeiten unterstützt werden.

3. Probleme und Lücken, die mit dem Vorschlag beseitigt werden sollen

3.1. Der EWSA teilt die nach einer umfassenden Konsultation getroffene Feststellung, dass der Zugang zum Markt innovativer Technologien bis heute behindert bzw. verzerrt wird. Dies ist auf die in der gesamten EU existierenden Unterschiede zwischen den nationalen bzw. regionalen Verwaltungsverfahren und -methoden und Anforderungen an die HTA, die von verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften und -praktiken bestimmt werden, zurückzuführen. Deshalb sah sich die Kommission gezwungen, einen Vorschlag für eine Verordnung vorzulegen, der ihr die am besten geeignete Form der Gesetzgebungsinitiative schien⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 45).

⁽⁴⁾ EUnetHTA Gemeinsame Aktion 1, 2010-2012, EUnetHTA Gemeinsame Aktion 2, 2012-2015, und EUnetHTA Gemeinsame Aktion 3, 2016-2019. Siehe: <http://www.eunetha.eu/>.

⁽⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/health-technology-assessment>

3.2. Der EWSA stimmt ferner zu, dass die derzeitige Situation zu mangelnder unternehmerischer Planungssicherheit und höheren Kosten für Industrie und KMU sowie zu Verzögerungen beim Zugang zu neuen Technologien führt und sich negativ auf die Innovation auswirkt. Als Beispiel für den derzeitigen Mangel an Harmonisierung ließe sich auf das Dokument des Instituts für Wettbewerbsfähigkeit (I-Com Institute for Competitiveness) ⁽⁶⁾ verweisen, in dem auf Seite 49 auf einen Befund des Europäischen Verbraucherverbands (BEUC) verwiesen wird. Demnach machten einige HTA-Gremien ihre Bewertungen öffentlich zugänglich, entweder sofort oder auf Anfrage, andere betrachteten sie hingegen als vertraulich. Darüber hinaus würden Beobachtungsstudien zur Ermittlung des therapeutischen Werts eines Arzneimittels von einigen HTA-Gremien akzeptiert, von anderen hingegen abgelehnt. Wie sich in der jahrzehntelangen EU-weiten Zusammenarbeit bei HTA-Projekten gezeigt hat, wurden diese Fragen mit dem bisherigen, rein fakultativen Ansatz der gemeinsamen Arbeiten nicht ausreichend gelöst.

3.3. Die Initiative ist darauf ausgerichtet, die derzeitige fragmentierte Landschaft nationaler HTA-Systeme (abweichende Verfahren und Methoden, die den Marktzugang beeinträchtigen) zu vereinheitlichen. Allerdings muss sich die Verlässlichkeit jedes neuen Verfahrens auf der Grundlage wissenschaftlicher, ethischer und moralischer Kriterien sowie der Unparteilichkeit an den Grundsätzen der unabhängigen und freien Meinungsäußerung der Teilnehmer messen lassen, und die Ziele der Initiative können durch eine verstärkte unionsweite Zusammenarbeit im Bereich der HTA gemäß diesen Kriterien in ausreichendem Maße erreicht werden. Gleichzeitig wird die Zusammenarbeit auf anderen Ebenen, die für die HTA von Bedeutung sind, gestärkt. So müssen etwa in den Mitgliedstaaten, in denen es Probleme infolge des Fehlens von Krankheitsregistern gibt, die nationalen Aktionspläne für alle Krankheiten in Kraft treten, sodass die Tätigkeit der nationalen Gesundheitsministerien unter Berücksichtigung der bewährten Verfahren anderer Mitgliedstaaten beschleunigt wird. Bei diesem Konzept werden gesellschaftliche Werte und Prioritäten in die wissenschaftliche Entscheidungsfindung einbezogen.

3.4. Der EWSA betont, dass die technologische Innovation im Bereich der Gesundheit auch für die Pflege auf kommunaler Ebene außerhalb von Krankenhäusern gefördert werden muss. Die Alterung der Bevölkerung ⁽⁷⁾ sowie die Zunahme der Zahl chronisch kranker und pflegebedürftiger Menschen erfordern eine Spezialisierung und den effizienteren Einsatz der Technologien und Behandlungsverfahren für die häusliche Pflege. Deshalb müssen spezielle HTA-Programme gefördert werden, um die häusliche Versorgung und Pflege zu verbessern, nicht nur durch den Einsatz neuer Technologien und der Telemedizin, sondern auch durch die generelle Erhöhung der Qualität der professionellen Pflegeleistungen.

4. Was soll mit dem Vorschlag erreicht werden?

4.1. Mit der vorgeschlagenen HTA-Verordnung der EU soll u. a. bewirkt werden, dass klinische Bewertungen nur einmal auf EU-Ebene durchgeführt werden, um so den Patienten in Europa innovative Gesundheitstechnologien zur Verfügung zu stellen, die verfügbaren Mittel besser auszuschöpfen und die Planungssicherheit für Unternehmen zu verbessern.

4.2. Der EWSA hält die Entscheidung der Kommission für richtig, die Rechtsform der Verordnung zu wählen, denn so wird eine direktere und tiefergehende Zusammenarbeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie mithilfe eines europäischen Ansatzes zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet.

4.3. Der Vorschlag für eine Verordnung soll zudem sicherstellen, dass die bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien angewandten Methoden und Verfahren EU-weit berechenbarer sind und im Falle gemeinsamer klinischer Bewertungen solche Bewertungen nicht auf nationaler Ebene wiederholt und damit Doppelarbeit und Diskrepanzen vermieden werden. Der Vorzug wird derjenigen Option gegeben, die erwartungsgemäß die beste Kombination aus Effektivität und Effizienz bei der Verfolgung der strategischen Ziele bietet und bei der gleichzeitig die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Mit ihr lassen sich die Binnenmarktziele bestmöglich umsetzen.

4.4. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der Vorschlag einen belastbaren Rahmen bietet, in dem die Mitgliedstaaten Fachwissen bündeln, ihre Entscheidungen in höherem Maße durch eine evidenzbasierte Grundlage stützen können und Unterstützung bei ihren Bemühungen erfahren, die Tragfähigkeit ihrer nationalen Gesundheitssysteme sicherzustellen. Die bevorzugte Option ist daneben auch insofern kosteneffizient, als die Kosten mehr als aufgewogen werden durch Einsparungen für Mitgliedstaaten, Industrie und KMU, die durch die Bündelung von Ressourcen, die Vermeidung von Doppelarbeit und eine höhere unternehmerische Planungssicherheit entstehen. Der Vorschlag enthält Bestimmungen über die Nutzung gemeinsamer HTA-Instrumente, wobei eine schrittweise Einführung des Anwendungsbereichs vorgesehen ist, der zunächst auf Krebsmedikamente, Orphan-Arzneimittel und Arzneimittel für neuartige Therapien begrenzt ist. Des Weiteren werden vier Grundpfeiler für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf Unionsebene festgelegt: Gemeinsame klinische Bewertungen, gemeinsame wissenschaftliche Konsultationen, die Ermittlung neu entstehender Gesundheitstechnologien und freiwillige Mitarbeit.

⁽⁶⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

4.5. Der EWSA hält die Umsetzung eines detaillierten Zeitplans zwar für angebracht, gibt aber zu bedenken, dass die Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz und die Digitalisierung die Gesundheits- und Pflegelandschaft verändern und schnelle Behandlungsstrategien in Aussicht stellen. Er betrachtet deshalb den vorgegebenen Zeitrahmen für die Umsetzung mit Sorge, insbesondere den dreijährigen Aufschub des Geltungsbeginns gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b⁽⁸⁾, und hält es für angebracht, diese Phase im Interesse des Patientenwohls und der Kostenwirksamkeit zu verkürzen.

4.6. Nur durch einen patientenorientierten Ansatz kann eine angemessene und sinnvolle Gesundheitsversorgung gewährleistet werden. Deshalb sollte in dem vorgeschlagenen Netzwerk der Interessenträger, in der Koordinierungsgruppe und bei sämtlichen klinischen Bewertungen der Rolle der Patienten, des Pflegepersonals, der sozialwirtschaftlichen und der Patientenorganisationen Rechnung getragen werden. Der EWSA unterstützt die Forderung des Europäischen Patientenforums (EPF) nach einer verpflichtenden und sinnvollen Einbeziehung der Patientengemeinschaft, um sicherzustellen, dass bei der Durchführung der HTA das Patienteninteresse maßgeblich ist⁽⁹⁾.

5. Welche legislativen und nichtlegislativen Optionen wurden geprüft? Gibt es eine bevorzugte Option?

5.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung im Einklang mit den übergeordneten Zielen der EU wie einem reibungslos funktionierenden Binnenmarkt, tragfähigen Gesundheitssystemen sowie einer ehrgeizigen Forschungs- und Innovationsagenda steht.

5.1.1. Über die Kohärenz mit diesen strategischen Zielsetzungen der EU hinaus steht der Vorschlag auch im Einklang mit den EU-Verträgen sowie den geltenden Rechtsvorschriften für Arzneimittel, In-vitro-Diagnostika und Medizinprodukte⁽¹⁰⁾. Während etwa der regulatorische Prozess und das HTA-Verfahren weiterhin klar getrennt bleiben, da sie unterschiedlichen Zielen dienen, bieten sich Gelegenheiten zur Schaffung von Synergien durch einen wechselseitigen Austausch von Informationen und eine bessere Abstimmung der zeitlichen Abläufe der Verfahren zwischen den vorgeschlagenen gemeinsamen klinischen Bewertungen und der zentralisierten Genehmigung für das Inverkehrbringen von Arzneimitteln⁽¹¹⁾.

5.2. Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag sind Artikel 114 und Artikel 116 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

5.2.1. Gemäß Artikel 114 und 116 AEUV können Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten erlassen werden, sofern diese für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind und zugleich ein hohes Maß an Gesundheitsschutz gewährleisten.

5.2.2. Der Vorschlag muss auch im Einklang mit Artikel 168 Absatz 7 AEUV stehen, wonach die Union die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Gesundheitspolitik sowie für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung respektiert.

5.2.3. Es ist klar, dass die Mitgliedstaaten auch künftig für die Bewertung nichtklinischer (etwa wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ethischer) Aspekte von Gesundheitstechnologien sowie für die Festlegung der Preise und der Kostenerstattung zuständig sind. Der EWSA schlägt jedoch vor, im Interesse der Transparenz und des Zugangs aller Bürger die Möglichkeit einer gemeinsamen unionsweiten Preispolitik für Arzneimittel, Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika, insbesondere für solche, die Gegenstand einer HTA waren, zu prüfen und zum Gegenstand einer gesonderten Untersuchung zu machen. Es gilt, den Unionsbürgern einen besseren Zugang zu sichern und Parallelexporte bzw. -importe, die ausschließlich aus Preisgründen erfolgen, zu vermeiden. Damit würden die für die Aufstellung von Preisverzeichnissen zuständigen nationalen Stellen oder Beobachtungsstellen (die Preisobergrenzen festsetzen), die es in einigen Mitgliedstaaten gibt, unterstützt, insbesondere in Verbindung mit Registern für Medizinprodukte.

5.3. Zwar ist „[d]er Begriff ‚Gesundheitstechnologie‘ [...] in einem umfassenden Sinne zu verstehen und umfasst Arzneimittel, Medizinprodukte, [In-vitro-Diagnostika,] medizinische und chirurgische Verfahren sowie Maßnahmen zur Prävention von Krankheiten oder in der Gesundheitsversorgung angewandte Diagnose- und Behandlungsverfahren“. Doch

⁽⁸⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽⁹⁾ Stellungnahme der Workgroup of European Cancer Patient Advocacy Networks (WECAN) über eine engere Integration der HTA auf EU-Ebene, <https://wecanadvocate.eu/wecan-position-further-eu-integration-of-hta/>.

⁽¹⁰⁾ Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften umfassen die Richtlinie 2001/83/EG, die Verordnung (EG) Nr. 726/2004, die Verordnung (EU) Nr. 536/2014, die Verordnung (EU) 2017/745 und die Verordnung (EU) 2017/746.

⁽¹¹⁾ Hierzu ist anzumerken, dass der Bedarf an höheren Synergien von den Mitgliedstaaten im „HTA Network Reflection Paper on Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals“ sowie von EUnetHTA und EMA in deren gemeinsamem „Report on the implementation of the EMA-EUnetHTA three-year work plan 2012-2015“ anerkannt worden ist.

die gemeinsamen klinischen Bewertungen im Anwendungsbereich beschränken sich auf: Arzneimittel, die das zentralisierte Zulassungsverfahren durchlaufen, neue Wirkstoffe und bestehende Produkte, für die die Zulassung auf eine neue therapeutische Indikation erweitert wird, sowie bestimmte Klassen von Medizinprodukten und In-vitro-Diagnostika, für die die gemäß den Verordnungen (EU) 2017/745⁽¹²⁾ und (EU) 2017/746⁽¹³⁾ eingerichteten Expertengremien ihr Gutachten oder ihre Standpunkte vorgelegt haben und die von der gemäß dieser Verordnung eingerichteten Koordinierungsgruppe ausgewählt worden sind.

5.4. Zur Vorbeugung degenerativer Erkrankungen sowie zur Verringerung unnötiger Krankenhausaufenthalte von älteren und pflegebedürftigen Menschen müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Gesundheits- und Sozialversorgung und damit zur Verbesserung der Sicherheit und des Wohlergebens der Patienten ergriffen werden.

5.4.1. Nach Meinung des EWSA sollten Maßnahmen ergriffen werden, um Krankenhäuser bei der Überwachung, Prävention und Eindämmung von Krankenhausinfektionen zu unterstützen. Die Aufnahme entsprechender Maßnahmen in diese Verordnung kann sich für den Fall eines Pandemieausbruchs wie COVID-19 als ausgesprochen sinnvoll erweisen. Jährlich sterben etwa 37 000 Menschen⁽¹⁴⁾ in Europa an Krankenhausinfektionen. Es ist dringend geboten, die Sicherheit der Patienten und die Qualität der erbrachten Gesundheitsleistungen zu verbessern, vor allem im Hinblick auf die Prävention von Krankenhausinfektionen und die angemessene Verwendung von Antibiotika.

6. Wie viel kostet die bevorzugte Option?

6.1. Nach Auffassung des EWSA ist die bevorzugte Option kosteneffizient, denn die Kosten werden durch Einsparungen⁽¹⁵⁾ für Mitgliedstaaten und Industrie, die durch die Bündelung von Ressourcen, die Vermeidung von Doppelarbeit und eine höhere unternehmerische Planungssicherheit entstehen, mehr als aufgewogen.

6.2. Der EWSA befürwortet die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel für gemeinsame Arbeiten und freiwillige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der HTA, bspw. bei der Entwicklung und Durchführung von Impfprogrammen. Damit soll gewährleistet werden, dass für die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen gemeinsamen Arbeiten und für den Rahmen zur Unterstützung dieser Tätigkeiten ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen⁽¹⁶⁾.

6.3. Der EWSA regt an, dass die aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Koordinierungsgruppe im Interesse der Zeit- und Kosteneffizienz mehr als einen und höchstens drei thematische Bereiche gleichzeitig behandeln könnte: 1) Krebsmedikamente, Orphan-Arzneimittel und Arzneimittel für neuartige Therapien, 2) alle anderen Arzneimittel und 3) In-vitro-Diagnostika und Medizinprodukte. Diese auf wissenschaftlicher Kompetenz basierenden Gremien sollten mit einfacher Mehrheit beschließen.

6.4. Die Gesundheitsausgaben in der EU (öffentlich und privat) belaufen sich auf etwa 1 300 Mrd. EUR jährlich⁽¹⁷⁾ (davon 220 Mrd. EUR für Arzneimittel⁽¹⁸⁾ und 100 Mrd. EUR für Medizinprodukte⁽¹⁹⁾). Die Ausgaben für Gesundheitsleistungen machen also durchschnittlich 10 % des BIP der EU aus.⁽²⁰⁾

⁽¹²⁾ ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 1.

⁽¹³⁾ ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 176.

⁽¹⁴⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>

⁽¹⁵⁾ Die Einsparungen im Zusammenhang mit den gemeinsamen klinischen Bewertungen (Relative Effectiveness Assessments, REA) könnten bis zu 2,67 Mio. EUR pro Jahr betragen (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Folgenabschätzung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0041>).

⁽¹⁶⁾ Die Gesamtkosten der bevorzugten Option werden auf etwa 16 Mio. EUR veranschlagt (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Folgenabschätzung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0041>).

⁽¹⁷⁾ Eurostat-Daten. Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Pharmaceutical Industry: a strategic sector for the European economy“, GD GROW, 2014. Eurostat, Gesundheitsausgaben für alle Mitgliedstaaten, Angaben für 2012 bzw. die neuesten verfügbaren Daten. Diese Zahl wird ergänzt durch Gesundheitsdaten der WHO für folgende Länder: IE, IT, MT und UK (Jahreswechsellkurs der EZB).

⁽¹⁸⁾ Eurostat-Daten, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf, GD GROW, 2014.

⁽¹⁹⁾ Mitteilung „Sichere, wirksame und innovative Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika zum Nutzen der Patienten, Verbraucher und Angehörigen der Gesundheitsberufe“, COM(2012) 540 final. Berechnungen von Weltbank, EDMA, Espicom und Eucomed.

⁽²⁰⁾ Europäische Kommission. Thematisches Datenblatt des Europäischen Semesters: Gesundheit und Gesundheitssysteme, 2015. GD ECFIN „Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU“, 2012, und http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf.

6.5. Nach Meinung des EWSA machen die Bevölkerungsalterung und die Zunahme chronischer Krankheiten und Pandemien mehr Investitionen in die Gesundheitsversorgungssysteme erforderlich, während die Mitgliedstaaten aber mit immer größeren Haushaltsengpässen zurechtkommen müssen.

6.6. Der EWSA geht ferner davon aus, dass die Mitgliedstaaten sich angesichts dieser Entwicklungen veranlasst sehen werden, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ihrer Gesundheitsausgaben weiter zu verbessern und dabei auf leistungsfähige Technologien zu setzen und zugleich Innovationen zu fördern.⁽²¹⁾

6.7. Der EWSA unterstützt steuerliche Anreize in bestimmten Mitgliedstaaten sowie eine mögliche Anhebung der Obergrenzen der De-minimis-Regelung für staatliche Beihilfen. Ein zu prüfender Vorschlag wäre diesbezüglich die Überprüfung der Höchstbeträge der De-minimis-Regelung für staatliche Beihilfen. Hier könnte eine Erhöhung von derzeit 200 000 EUR auf mindestens 700 000 EUR für KMU ins Auge gefasst werden, die in den Bereichen Gesundheits- und Sozialversorgung tätig sind. Dazu sollten zusätzliche Anforderungen an die Qualität festgelegt werden, etwa die Arbeit im Rahmen von Projekten, die eine Kooperation zwischen verschiedenen Unternehmen erfordern, das Vorhandensein von Investitionen in Forschung und Innovation oder auch die Bedingung, dass das jeweilige Unternehmen die Gewinne vollständig in sein Geschäft reinvestiert. Diese Maßnahmen könnten KMU und Unternehmen der Sozialwirtschaft darin zu bestärken, mehr in Forschung und Innovation zu investieren, und eine vernetzte Zusammenarbeit fördern⁽²²⁾.

6.8. Nach Auffassung des EWSA sind öffentliche Mittel von großer Bedeutung für die HTA. Zusammen- und Mitarbeit an gemeinsamen Projekten und damit Vermeidung von Doppelarbeit sind hier unbedingt von Vorteil. Jede nationale Bewertung von Gesundheitstechnologien kostet die nationalen Stellen ungefähr 30 000 EUR und die Gesundheitsbranche rund 100 000 EUR⁽²³⁾. Wird bspw. eine von zehn Mitgliedstaaten für ein und dieselbe Gesundheitstechnologie durchgeführte Bewertung durch einen gemeinsamen Bericht ersetzt wird, lassen sich Einsparungen in Höhe von bis zu 70 % erzielen. Das gilt selbst für die Annahme, dass die Kosten einer gemeinsamen Bewertung aufgrund des erhöhten Koordinierungsbedarfs dreimal höher liegen als die für einen einzigen nationalen Bericht. Diese Mittel können eingespart oder für andere Zwecke im Zusammenhang mit der Bewertung von Gesundheitstechnologien ausgegeben werden. Die ausgesprochen hohen Kosten für die neuen Technologien machen es jedoch erforderlich, dass das Behandlungsangebot in dem betreffenden Mitgliedstaat bei einer HTA, die von einem Mitgliedstaat für die Entscheidung über die Kostenerstattung für eine Technologie zugrunde gelegt wird, berücksichtigt wird. Bei Krebstherapien etwa, für die gewöhnlich mehr als 100 000 EUR pro Patient aufzubringen sind, sind die Kosten für eine ungeeignete klinische Bewertung weitaus höher als die Einsparungen infolge der gemeinsamen Bewertung. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Europäische Krebspatienten-Koalition (ECPC) den Vorschlag begrüßt, denn durch die Vermeidung von Doppelarbeit würden die gemeinsamen klinischen Bewertungen der Gefahr unterschiedlicher Ergebnisse vorbeugen und so Verzögerungen beim Zugang zu neuen Therapien minimieren⁽²⁴⁾. Zudem begrüßt der internationale Verband gemeinnütziger Träger im Gesundheitsbereich (AIM), dass die Kommission die HTA-Zusammenarbeit auf EU-Ebene auf eine festere Grundlage stellen will⁽²⁵⁾.

6.9. Aufgrund massiver wirtschaftlicher Interessen sind Interessenkonflikte im Gesundheitstechnologiesektor an der Tagesordnung, und deshalb ist es sehr wichtig, dass die Durchführung von HTA auf unvoreingenommene, unabhängige, belastbare und transparente Weise erfolgt, wie auch im Vorschlag bekräftigt wird.

7. Welche Auswirkungen auf KMU und Kleinunternehmen sind zu erwarten?

7.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag den KMU sowie den in dieser Branche tätigen Unternehmen der Sozialwirtschaft zugutekommen wird, da der Bericht über die klinische Bewertung auf der Grundlage eines Dossiers vollständiger und aktueller Informationen erstellt wird. Dadurch werden der Verwaltungsaufwand und die Compliance-Kosten reduziert, die damit zusammenhängen, dass unterschiedliche Dossiers eingereicht werden müssen, um den unterschiedlichen nationalen HTA-Anforderungen zu genügen. Da dies der Beteiligung der KMU förderlich ist, bedauert der

⁽²¹⁾ „Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU“, GD ECFIN, 2012.

⁽²²⁾ Dazu sind in der Verordnung (EU) 1407/2013 200 000 EUR als Höchstbetrag festgelegt, den ein Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren als staatliche Beihilfe, auch in Form von Steuervergünstigungen, erhalten darf. Zur Abfederung der Folgen der Wirtschaftskrise erhöhte die EU im Rahmen ihres Konjunkturprogramms 2008 den Höchstbetrag zeitweise auf 500 000 EUR. Es ist zu bedenken, dass die steigende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen, insbesondere Pflegeleistungen, zu einem wesentlichen Kostenfaktor für die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten wird. Deshalb wäre es sinnvoll, eine spezielle Regelung für die Gewährung von Anreizen und Unterstützung insbesondere für Unternehmen zu treffen, die sich auf lokaler Ebene mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen befassen.

⁽²³⁾ GD ECFIN, „The 2015 Ageing Report“, 2015. OECD, 2015. „Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges“.

⁽²⁴⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

⁽²⁵⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

EWSA, dass keine konkreten Bestimmungen für KMU vorgesehen sind. Insbesondere dürften die im Vorschlag vorgesehenen gemeinsamen klinischen Bewertungen und die gemeinsamen wissenschaftlichen Konsultationen die unternehmerische Planungssicherheit erhöhen. Dies ist für KMU und Sozialunternehmen besonders wichtig, da diese in der Regel über ein kleineres Produktangebot und in eher begrenztem Umfang über zweckgebundene Ressourcen und Kapazitäten für die HTA verfügen⁽²⁶⁾. Bemerkenswert ist, dass der Vorschlag keine Gebühren für gemeinsame klinische Bewertungen und gemeinsame wissenschaftliche Konsultationen vorsieht, was sehr wichtig auch für die Beschäftigung ist (Reduzierung der Arbeitslosigkeit). Es wird davon ausgegangen, dass eine höhere unternehmerische Planungssicherheit durch EU-weite gemeinsame Arbeiten im HTA-Bereich sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Gesundheits-technologie-Sektors der EU auswirken wird.

7.2. Einen echten sozioökonomischen Anreiz für KMU würde die Förderung ihrer Beteiligung an EU-Programmen zur Finanzentwicklung im Rahmen der nationalen strategischen Referenzrahmen nach 2020 darstellen. Die Rahmen 2014-2020 enthielten konkrete Festlegungen für Forschung und Entwicklung, die auf den Abbau von Armut und Arbeitslosigkeit abzielten.

7.2.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Programme nicht nur fortgesetzt, sondern im weiteren Rahmen der Grundsätze des Verordnungsvorschlags ausgedehnt werden und als Anreize für Forschung, Entwicklung und Erfindergeist wirken sollten.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁶⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0041>

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zur Definition der Bedeutung der in einigen Bestimmungen dieser Richtlinie verwendeten Begriffe“

(COM(2020) 749 *final* — 2020/0331(CNS))

(2021/C 286/18)

Berichterstatter: **Christophe LEFÈVRE**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 7.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/2/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt das mit dem Kommissionsvorschlag verfolgte allgemeine Ziel, da Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie⁽¹⁾ von entscheidender Bedeutung sind, um gleiche Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten zu schaffen und den Binnenmarkt weiter zu fördern.

1.2. Die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sowohl bei der Auslegung als auch bei der Umsetzung der Mehrwertsteuerrichtlinie wirken sich, wie von der Kommission festgestellt, zweifellos nachteilig auf den Binnenmarkt aus. Deshalb fordert der EWSA, dass hier rasch wirksame Maßnahmen ergriffen werden.

1.3. Einheitlichere Mehrwertsteuervorschriften könnten nämlich die Befolgungskosten senken und sich für alle in der EU tätigen Unternehmen und insbesondere für grenzüberschreitend tätige KMU, die von regulatorischen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten besonders betroffen sind, wachstumsfördernd auswirken.

1.4. Diskrepanzen bei der Anwendung der Mehrwertsteuervorschriften können zu erheblichen Verzerrungen im Binnenmarkt führen und in der Folge auch negative soziale Auswirkungen haben, was durch eine kohärentere Anwendung der bestehenden Vorschriften verhindert werden sollte.

1.5. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass der Kommissionsvorschlag und insbesondere die Frage, welche Themen nach den neuen Vorschriften zu behandeln sind, bei vielen Mitgliedstaaten erheblichen Widerstand hervorrufen könnten und diese wahrscheinlich „grundsätzliche Einwände“ gegen den Vorschlag der Kommission erheben werden.

1.6. Der EWSA fordert daher, andere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, mit denen sich der Binnenmarkt so schnell wie möglich verbessern lässt. Im derzeitigen politischen Umfeld schlägt der EWSA der Kommission vor, in einem ersten Schritt eine Verbesserung und Stärkung des bestehenden Beratenden Ausschusses für die Mehrwertsteuer und seines Entscheidungsprozesses in Erwägung zu ziehen, um der mangelnden Einheitlichkeit der Mehrwertsteuervorschriften der Mitgliedstaaten abzuwehren.

1.7. Darüber hinaus sollte nach Ansicht des EWSA Fällen uneinheitlicher Anwendung und Umsetzung vereinbarter Mehrwertsteuervorschriften auf nationaler Ebene sorgfältig nachgegangen werden. Es gilt, die bestehenden Unterschiede transparent, klar und öffentlich darzulegen, damit innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens mehr Einheitlichkeit geschaffen werden kann.

⁽¹⁾ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

1.8. Dieser Ansatz könnte zu einem wirksamen „Gruppendruck“ führen, der es den Mitgliedstaaten erheblich erschweren würde, von etablierten Auslegungen und Umsetzungspraktiken abzuweichen, was sich zum Nachteil des Binnenmarkts auswirkt.

1.9. Außerdem sieht es der EWSA als wichtig an, dass die Kommission in den einzelnen Mitgliedstaaten Folgenabschätzungen zu etwaigen Unterschieden bei der Umsetzung oder Auslegung der vereinbarten Mehrwertsteuervorschriften durchführt. Die Folgenabschätzungen sollten veröffentlicht und im Beratenden Mehrwertsteuerausschuss gebührend erörtert und weiterverfolgt werden.

1.10. Schließlich möchte der EWSA auch auf einige mögliche unerwünschte Folgen des neuen Vorschlags hinweisen. Durch die vorgeschlagene Rolle der Kommission bei der Anwendung einiger der Kernkonzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie könnte es schwierig sein, klar zu unterscheiden, wo die neuen Befugnisse der Kommission enden und wo bereits eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie stattfindet. Eine solche Unsicherheit könnte möglicherweise die erforderliche einstimmige Einigung über eine künftige Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie im Rat verhindern.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1. Im vorliegenden Legislativvorschlag wird darauf hingewiesen, dass die Kommission derzeit keinerlei Durchführungsbefugnisse in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie hat. Insofern ist das einzige Instrument zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie der in Artikel 398 vorgesehene Beratende Mehrwertsteuerausschuss.

2.2. Der Mehrwertsteuerausschuss setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen und prüft Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der EU-Vorschriften im Bereich der Mehrwertsteuer, die ihm von der Kommission oder einem Mitgliedstaat vorgelegt werden. Er kann derzeit nur unverbindliche Leitlinien für die Umsetzung der Mehrwertsteuerrichtlinie vereinbaren, während der Rat auf Vorschlag der Kommission verbindliche Durchführungsmaßnahmen annehmen kann.

2.3. Nach Ansicht der Kommission gewährleisten die bestehenden Leitlinien nicht immer eine einheitliche Anwendung des Mehrwertsteuerrechts der EU, was auch an den offenkundigen Schwierigkeiten des Mehrwertsteuerausschusses liege, einheitliche Leitlinien zu erarbeiten. Hierzu führt die Kommission mehrere Beispiele an, bei denen es nicht gelungen ist, sich einstimmig auf Regeln und Grundsätze für die in der Mehrwertsteuerrichtlinie enthaltenen strategischen Bestimmungen und Konzepte zu einigen.

2.4. Zudem argumentiert die Kommission, dass solche Diskrepanzen verschiedene negative Folgen haben könnten, darunter: i) die Gefahr der Doppelbesteuerung oder Nichtbesteuerung, ii) Rechtsunsicherheit und fehlende Vorhersehbarkeit sowie iii) zusätzliche Kosten für die Unternehmen. In dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) nach Auffassung der Kommission zwar durchaus nützlich, aber keine optimale Lösung, um alle Unsicherheiten zu klären, die sich aus den Bestimmungen der Mehrwertsteuerrichtlinie ergeben.

2.5. Um die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit zu verbessern, ist im Legislativvorschlag deshalb vorgesehen, die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten in bestimmten unter die Mehrwertsteuerrichtlinie fallenden Bereichen zu ermächtigen und einen Ausschuss einzusetzen, der die neuen Befugnisse der Kommission kontrolliert.

2.6. Die vorgeschlagene Durchführungsfunktion der Kommission konzentriert sich auf die spezifischen Bereiche und Konzepte im Zusammenhang mit der EU-Mehrwertsteuer, die eine einheitliche Anwendung erfordern und in denen mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit erforderlich sind. Der Rat wiederum wird seine Durchführungsbefugnisse außerhalb des künftigen Zuständigkeitsbereichs der Kommission behalten.

2.7. Laut den neuen Vorschriften wird die Kommission über Durchführungsrechtsakte die Bedeutung der in Bezug auf die folgenden Bereiche/Konzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie verwendeten Begriffe festlegen: i) Mehrwertsteuerpflichtige; ii) mehrwertsteuerpflichtige Umsätze; iii) Ort der steuerpflichtigen Umsätze; iv) Steuertatbestand und Steueranspruch; v) Steuerbemessungsgrundlage; vi) Mehrwertsteuerbefreiung; vii) Vorsteuerabzüge; viii) Pflichten der Steuerpflichtigen und bestimmter nichtsteuerpflichtiger Personen; ix) steuerliche Sonderregelungen.

2.8. Die Rechtsgrundlage für den Vorschlag bildet Artikel 113 AEUV, laut dem der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der indirekten Steuern erlässt.

2.9. Dem Vorschlag zufolge schließt die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission nicht aus, dass die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung dieser Befugnisse durch die Kommission allgemein kontrollieren.

2.10. Mit den neuen Vorschriften wird ein entsprechender Ausschuss eingesetzt. Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Vorsitz des Ausschusses sind unmittelbar in Artikel 3 der Verordnung über die Ausschussverfahren festgelegt.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt und unterstützt das mit dem Kommissionsvorschlag verfolgte allgemeine Ziel. Die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit in Bezug auf die Mehrwertsteuerrichtlinie ist für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und die Förderung eines Binnenmarkts von entscheidender Bedeutung.

3.2. Die derzeitigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Durchführungsrechtsakte wirken sich, wie von der Kommission festgestellt, nachteilig auf den Binnenmarkt aus. Darüber hinaus wird der Regelungsrahmen noch dadurch verkompliziert, dass nicht nur Durchführungsrechtsakte voneinander abweichen können, sondern vor allem auch die Auslegung der Vorschriften und Konzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie.

3.3. In der Tat könnten einheitlichere Mehrwertsteuvorschriften die Befolgungskosten senken und sich für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen und insbesondere für grenzüberschreitend tätige KMU wachstumsfördernd auswirken. Mehr Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Mehrwertsteuer käme auch der Konsolidierung des Binnenmarktes selbst erheblich zugute.

3.4. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass sich Unterschiede bei der Anwendung der vereinbarten Mehrwertsteuvorschriften negativ auswirken. So gibt es beispielsweise keinen Konsens und keine gemeinsame Auslegung bezüglich der Frage, ob es sich bei einem „Lagerhaus“ um eine „feste Niederlassung eines Steuerpflichtigen oder um eine sonstige feste Einrichtung handelt“ oder bezüglich der Bedeutung des Begriffs „Lieferer [...], der die Gegenstände selbst oder auf seine Rechnung durch einen Dritten versendet oder befördert“ (Artikel 36a Absatz 3 der Mehrwertsteuerrichtlinie).

3.5. Der EWSA hebt hervor, dass Diskrepanzen bei der Anwendung der Mehrwertsteuvorschriften möglicherweise zu erheblichen Verzerrungen im Binnenmarkt führen und in der Folge auch negative soziale Auswirkungen haben können, was durch eine kohärentere Anwendung der bestehenden Mehrwertsteuvorschriften verhindert werden sollte.

3.6. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Kommissionsvorschlag bei einigen Mitgliedstaaten auf erheblichen Widerstand treffen könnte, wenn es darum geht, sich darüber zu einigen, welche Fragen bei der Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie nach den neuen Vorschriften und welche nach den bestehenden Vorschriften behandelt werden sollten. Der EWSA fordert daher, andere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, mit denen sich der Binnenmarkt so schnell wie möglich ausbauen lässt.

3.7. Im derzeitigen politischen Umfeld schlägt der EWSA der Kommission vor, als ersten Schritt eine Verbesserung des bestehenden Beratenden Ausschusses für die Mehrwertsteuer in Erwägung zu ziehen. Der Mehrwertsteuerausschuss könnte gestärkt und effizienter gestaltet werden, wodurch die Mitgliedstaaten weiterhin eine wichtige Rolle spielen und der derzeitigen mangelnden Einheitlichkeit abgeholfen werden könnte.

3.8. Fällen uneinheitlicher Anwendung und Umsetzung vereinbarter Mehrwertsteuvorschriften sollte nach Ansicht des EWSA auf nationaler Ebene sorgfältig nachgegangen werden. Es gilt, Unterschiede transparent, klar und öffentlich darzulegen, damit innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens mehr Einheitlichkeit geschaffen werden kann. Trotz aller von der Kommission beschriebenen Sachzwänge und Mängel hat der Mehrwertsteuerausschuss einen großen Erfahrungsschatz im Umgang mit komplexen Fragen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuerrichtlinie aufgebaut.

3.9. Der EWSA schlägt einen auf „Gruppendruck“ beruhenden Ansatz vor. Ein solcher Ansatz könnte wirksam sein und es den Mitgliedstaaten erheblich erschweren, abzuweichen und dadurch einen gut funktionierenden Binnenmarkt zu behindern. Die Mitgliedstaaten müssten ihre Abweichung bei der Umsetzung erklären. Nach Ansicht des EWSA sollten sich die Mitgliedstaaten Transparenz und Rechenschaftspflicht nicht entgegenstellen.

3.10. Außerdem sieht es der EWSA als wichtig an, dass die Kommission in den einzelnen Mitgliedstaaten Folgenabschätzungen zu etwaigen Unterschieden bei der Umsetzung oder Auslegung der vereinbarten Mehrwertsteuvorschriften durchführt. Die Folgenabschätzungen sollten veröffentlicht und im Mehrwertsteuerausschuss erörtert und weiterverfolgt werden.

3.11. All dies könnte somit die Motivation senken, von den gemeinsamen Regeln und der vereinbarten Umsetzung dieser Regeln abzuweichen, und gleichzeitig dem Verhältnismäßigkeits- und das Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.

3.12. Schließlich möchte der EWSA auch auf einige mögliche unerwünschte Folgen des neuen Vorschlags hinweisen. Durch die Rolle der Kommission bei der Anwendung einiger der wichtigeren Konzepte der Mehrwertsteuerrichtlinie könnte es schwierig sein, zu unterscheiden, wo die neuen Befugnisse der Kommission enden und wo bereits eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie stattfindet. Eine solche Unsicherheit könnte möglicherweise die erforderliche einstimmige Einigung über eine künftige Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie im Rat erschweren.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern in Bezug auf den Inhalt elektronischer Verzeichnisse“

(COM(2021) 28 final — 2021/0015 (CNS))

(2021/C 286/19)

Berichterstatter: **Szilárd PODRUZSIK**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 5.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	230/0/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seine uneingeschränkte Unterstützung⁽¹⁾ für die fortwährende Aktualisierung der Vorschriften, die eine angemessene Verwaltungszusammenarbeit zwischen nationalen Steuerbehörden ermöglichen. Darüber hinaus unterstützt der EWSA die Bestrebungen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur bestmöglichen Nutzung von IT und technisch höherentwickelten Systemen zur Verbesserung der Steuererhebung und zur Betrugsbekämpfung.

1.2. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission uneingeschränkt, insofern er technische Anpassungen der geltenden Rechtsvorschriften über die nationalen Verzeichnisse im Bereich der Verbrauchsteuern beinhaltet, die durch die kürzlich angenommene Richtlinie (EU) 2020/262⁽²⁾ notwendig geworden sind.

1.3. Der EWSA weist auf die Bedeutung der Organisation und Führung der nationalen Verbrauchsteuerverzeichnisse unter Wahrung des Datenschutzes in Bezug auf die in diese Register eingegebenen und verarbeiteten Informationen hin. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie er in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde, darf die Verarbeitung dieser Daten nicht über das für den Schutz der legitimen steuerlichen Interessen der Mitgliedstaaten erforderliche und verhältnismäßige Maß hinausgehen.

1.4. Mit der Annahme der Richtlinie (EU) 2020/262, in der die Begriffe des „zertifizierten Versenders“ und des „zertifizierten Empfängers“ festgelegt sowie zusätzliche Begriffsbestimmungen eingeführt werden für „einen zertifizierten Versender oder einen zertifizierten Empfänger, der nur gelegentlich verbrauchsteuerpflichtige Waren versendet oder empfängt“, ist es notwendig geworden, die nationalen Verzeichnisse anzupassen. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Auslegung und Anwendung dieser Begriffe in ausreichendem Umfang zu harmonisieren, um die Einheitlichkeit der in den nationalen Verzeichnissen eingegebenen Daten zu gewährleisten.

1.5. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzungskosten der durch den Kommissionsvorschlag ausgelösten Anpassungen sorgfältig zu prüfen und zu überwachen. Sollte sich im Zuge der Anpassungen herausstellen, dass zusätzliche Ausgaben erforderlich sind, um den uneingeschränkten Datenschutz für die europäischen Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, müssen zügig angemessene Zusatzinvestitionen in die IT-Struktur und Cybersicherheit der Verzeichnisse getätigt werden.

⁽¹⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme zur *Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei den Verbrauchsteuern* (Abl. C 68 vom 6.3.2012, S. 45).

⁽²⁾ Abl. L 58 vom 27.2.2020, S. 4.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Mit dem Vorschlag der Kommission wird die Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates⁽³⁾ geändert, die die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern in Bezug auf den Inhalt der einzelstaatlichen elektronischen Verzeichnisse bildet.

2.2. Erforderlich wurde dieser Vorschlag für eine Verordnung durch Abschnitt V der kürzlich angenommenen Richtlinie (EU) 2020/262. In Artikel 35 Absatz 8 dieser Richtlinie wird konkret Folgendes festgelegt: „Für einen zertifizierten Versender oder einen zertifizierten Empfänger, der nur gelegentlich verbrauchsteuerpflichtige Waren versendet oder empfängt, ist die Zertifizierung nach Artikel 3 Nummern 12 und 13 auf eine bestimmte Menge verbrauchsteuerpflichtiger Waren, einen einzigen Empfänger oder Versender und einen bestimmten Zeitraum beschränkt.“

2.3. In Anbetracht dieser Vorschrift werden nun im Vorschlag der Kommission die Angaben bestimmt, die in Bezug auf zertifizierte Versender bzw. Empfänger, die nur gelegentlich verbrauchsteuerpflichtige Waren versenden bzw. empfangen, in die von den Mitgliedstaaten geführten Verzeichnisse eingetragen werden müssen.

2.4. Nach Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, elektronische Verzeichnisse der Zulassungen von Wirtschaftsbeteiligten und Steuerlagern zu führen, die verbrauchsteuerpflichtige Waren im Rahmen eines Verfahrens der Steueraussetzung befördern, sowie der Zulassungen von Wirtschaftsbeteiligten, die bereits in den steuerrechtlich freien Verkehr überführte verbrauchsteuerpflichtige Waren befördern, d. h. der zertifizierten Versender und zertifizierten Empfänger.

2.5. Damit zwecks eines reibungslosen Funktionierens des computergestützten Systems die Speicherung vollständiger, aktueller und korrekter Daten sichergestellt wird, schlägt die Kommission eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 389/2012 und die Festlegung der Angaben vor, die die Mitgliedstaaten in den Verzeichnissen der Wirtschaftsbeteiligten, welche nur gelegentlich verbrauchsteuerpflichtige Waren befördern, erfassen müssen.

2.6. Diese Informationen betreffen konkret jeweils in Bezug auf die zertifizierten Versender und zertifizierten Empfänger die Mengen der Waren, die Identität des Wirtschaftsbeteiligten am Anfang bzw. Ende der Beförderung und die Dauer der befristeten Zertifizierung.

2.7. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll kein neuer Kreis von in Bezug auf die Verbrauchsteuern zugelassenen Wirtschaftsakteuren definiert werden, sondern Lieferungen im freien Verkehr in einem Mitgliedstaat in erster Linie mit den bereits definierten Begriffen „Steuerlager“, „registrierter Empfänger“ und „registrierter Versender“ und mit dem neuen Status als „zertifizierter Versender“ und/oder „zertifizierter Empfänger“ verknüpft werden. Mit der Änderung werden daher die bereits in der behördlichen Datenbank erfassten Informationen erweitert und verfeinert.

2.8. Als Rechtsgrundlage für den Vorschlag wird Artikel 113 AEUV herangezogen: „Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.“

2.9. Die vorgeschlagene Änderung wirkt sich nicht auf den EU-Haushalt aus und soll ab dem 13. Februar 2023 gelten.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA unterstützt — wie in früheren Stellungnahmen⁽⁴⁾ bereits zum Ausdruck gebracht — uneingeschränkt die fortwährende Aktualisierung der Vorschriften, die eine angemessene Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden ermöglichen, um eine vollständige Steuererhebung und eine wirksame Bekämpfung des Verbrauchsteuerbetrugs zu gewährleisten.

3.2. Darüber hinaus unterstützt der EWSA die Bestrebungen der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten zur bestmöglichen Nutzung von IT und technologiegestützten Systemen zur Verbesserung der Steuererhebung und zur Betrugsbekämpfung.

3.3. Der EWSA unterstützt daher den hier behandelten Vorschlag der Kommission uneingeschränkt, insofern er technische Anpassungen der geltenden Rechtsvorschriften über die nationalen Verzeichnisse im Bereich der Verbrauchsteuern beinhaltet, die durch die kürzliche Annahme und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/262 notwendig geworden sind.

⁽³⁾ ABl. L 121 vom 8.5.2012, S. 1.

⁽⁴⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme zur *Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei den Verbrauchsteuern* (ABl. C 68 vom 6.3.2012, S. 45).

3.4. Der EWSA begrüßt eine umfassende Datenbank, mit der die von dem Vorschlag erfassten Informationen im SEED-System (System for the Exchange of Excise Data/System zum Austausch von Verbrauchsteuerdaten) überprüft werden können. Die Überwachung der besteuerten Sendungen und die ordnungsgemäße Entrichtung sämtlicher geschuldeter Steuern im Bereich der Verbrauchsteuern werden dadurch vereinheitlicht, effizienter und transparenter.

3.5. Der Vorschlag scheint mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar zu sein, da Inhalt und Funktionsweise der einzelstaatlichen Register mit Informationen über registrierte Versender und Empfänger, die nur gelegentlich Waren versenden oder empfangen, durch europäische Vorschriften harmonisiert werden sollten. Mit solchen Vorschriften kann das von der Kommission verfolgte Regulierungsziel besser erreicht werden als mit verschiedenen einzelstaatlichen Ansätzen. In dieser Hinsicht ist die Wahl einer gemäß Artikel 113 AEUV zu erlassenden Verordnung angemessen.

3.6. Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie er in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde und im Vertrag verankert ist. Er geht inhaltlich nicht über das zur Erreichung des von der Kommission verfolgten Ziels erforderliche Maß hinaus und beeinträchtigt auch nicht über Gebühr die Interessen privater Unternehmen.

3.7. Mit anderen Worten, der Vorschlag führt zu einer hinnehmbaren und durch das Endergebnis gerechtfertigten Erhöhung des Verwaltungsaufwands für die nationalen Steuerbehörden, da das Kontrollsystem mithilfe des Registers umfassender, effizienter und transparenter wird.

3.8. Der EWSA weist auf die Bedeutung der Organisation und Führung der nationalen Verzeichnisse unter Wahrung der Grundrechte und insbesondere des Datenschutzes in Bezug auf die in diese Register eingegebenen und verarbeiteten Informationen hin. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf die Verarbeitung dieser Daten nicht über das für den Schutz der legitimen steuerlichen Interessen der Mitgliedstaaten erforderliche und verhältnismäßige Maß hinausgehen.

3.9. Mit der Annahme der Richtlinie (EU) 2020/262, in der die Begriffe des „zertifizierten Senders“ und des „zertifizierten Empfängers“ (Artikel 3) festgelegt sowie zusätzliche Begriffsbestimmungen eingeführt werden für „einen zertifizierten Versender oder einen zertifizierten Empfänger, der nur gelegentlich verbrauchsteuerpflichtige Waren versendet oder empfängt“ (Artikel 35), ist eine Anpassung der nationalen Verzeichnisse notwendig geworden. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Auslegung und Anwendung dieser Begriffe ausreichend zu harmonisieren, um die Einheitlichkeit der in die nationalen Verzeichnisse eingegebenen Daten zu gewährleisten.

3.10. Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt hat, fordert die Mitgliedstaaten allerdings zugleich auf, die Umsetzungskosten der durch den Kommissionsvorschlag ausgelösten Anpassungen sorgfältig zu prüfen und zu überwachen. Sollte sich im Zuge der Anpassungen herausstellen, dass zusätzliche Ausgaben erforderlich sind, um den lückenlosen Datenschutz für die europäischen Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, sollten angemessene Zusatzinvestitionen im IT-Bereich getätigt werden.

Brüssel, den 27. April 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 — Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken“

(COM(2020) 724 final)

zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu einer verstärkten Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur bei der Krisenvorsorge und dem Krisenmanagement in Bezug auf Arzneimittel und Medizinprodukte“

(COM(2020) 725 final — 2020/321(COD))

zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 851/2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten“

(COM(2020) 726 final — 2020/320(COD))

und zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU“

(COM(2020) 727 final — 2020/322(COD))

(2021/C 286/20)

Berichtersteller: **Ioannis VARDAKASTANIS (EL-III)**

Befassung	Rat, 14.12.2020 Europäisches Parlament, 14.12.2020 Kommission, 12.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 168 Absatz 5 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	232/3/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Mit diesem Paket für eine europäische Gesundheitsunion müssen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten auf den Wunsch der in der EU lebenden Menschen reagieren, beim Schutz ihrer Gesundheit und bei der Förderung des Rechts auf Gesundheit eine aktivere Rolle zu übernehmen. Laut einer aktuellen EU-Umfrage wünschen sich 66 % der EU-Bürger, dass die EU mehr Mitspracherecht in Gesundheitsfragen erhält. Bei einer Erhebung sprachen sich 54 % der Befragten dafür aus, dass den Ausgaben für die öffentliche Gesundheit im EU-Haushalt Vorrang eingeräumt wird.⁽¹⁾ Insbesondere muss die Fähigkeit der EU ausgebaut werden, grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren wirksam vorzubeugen, sie zu erkennen, sich auf sie vorzubereiten und sie zu bewältigen. Deshalb sind eine Diskussion und gegebenenfalls Prüfung der Subsidiarität, der Kompetenzverteilung und der Bezugnahmen auf grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren und Vorsorge in den EU-Verträgen vonnöten, sobald Zeit war, die Pandemie und die Reaktionen der EU und der Mitgliedstaaten umfassend auszuwerten. Bis dahin sollten weiter ehrgeizige Maßnahmen im derzeitigen Rahmen der Verträge ergriffen werden.

⁽¹⁾ Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis 3 (europa.eu).

1.2. Während der Pandemie haben die Menschen in Europa festgestellt und gespürt, wie schlecht die EU mit ihrer fragmentierten Struktur der Gesundheitssysteme sowie der Präventionsstrategie und nach Jahrzehnten der Sparpolitik und fehlender Investitionen in Gesundheits- und Sozialdienste darauf vorbereitet war, die Sicherheit der Menschen zu gewährleisten. Viele Todesfälle und die Zunahme der Ungleichheit und der Armutsquote sind dem zuzuschreiben. Es hat sich auch gezeigt, dass viele Menschen in der EU noch immer nicht vor Diskriminierung geschützt sind oder keinen Zugang zu Informationen über das öffentliche Gesundheitswesen oder zur Gesundheitsversorgung haben. Der EWSA fordert schon seit langem eine Annäherung der Gesundheits- und Sozialsysteme auf hohem Niveau sowie allgemeine gemeinsame Grundsätze der EU.⁽²⁾ Gesundheitsschutzmaßnahmen müssen stets allen Grundrechten gerecht werden und sollten auf solidarischen Gesundheitssystemen beruhen. Im Rahmen des Europäischen Semesters sollten die Leistungsfähigkeit und die Bedingungen der nationalen Krisenbewältigungs- und Gesundheitssysteme überprüft werden.

1.3. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig Gesundheits- und Pflegedienste sind und dass Gesundheit ein öffentliches Gut ist. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten deshalb dafür sorgen, dass alle Menschen gleichberechtigten Zugang zu hochwertigen sowie personell und materiell gut ausgestatteten Gesundheits- und Sozialdiensten haben.

1.4. Seit dem Beginn der Pandemie stehen Gesundheitspersonal, Sozialarbeiter, Gesundheitsberater, Akteure der Zivilgesellschaft und Anbieter grundlegender Dienstleistungen (Lebensmittel, Verkehr) an vorderster Front und beweisen in diesen schwierigen Zeiten ein herausragendes Maß an Solidarität. Den Beschäftigten im Gesundheitswesen und der dringend erforderlichen Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlohnung, Einstellung und Bindung, sowie ihrer Gesundheit und Sicherheit sollte besondere Aufmerksamkeit gelten. Angesichts des Drucks durch die Pandemie überlegen viele von ihnen, ob sie den Beruf wechseln sollten. Diese Aspekte sowie die Rolle, die alle oben genannten Akteure im Gesundheitsbereich spielen können, müssen im vorliegenden Paket berücksichtigt werden. Ebenso sollten auch die lokalen Gebietskörperschaften, die Erbringer von Dienstleistungen und das Gesundheitspersonal umfassender konsultiert werden. Eine bessere Koordinierung zwischen der EU, den Mitgliedstaaten sowie der regionalen und der lokalen Ebene, einschließlich der Zivilgesellschaft, wird die Effizienz zum Nutzen der Menschen in der EU erhöhen.

1.5. Zwar wurde die EU vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) für die bei der Impfstrategie geübte Solidarität gelobt, doch sind erhebliche Verzögerungen bei den Impfungen festzustellen. Der EWSA fordert die Kommission auf, entsprechend ihrer ursprünglichen Erklärung sicherzustellen, dass der Zugang zur Impfung ein öffentliches Gut bleibt und dass die Impfung für alle Menschen kostenlos ist. Die Verfügbarkeit künftiger Impfstoffe sollte nicht durch Rechte des geistigen Eigentums und EU-Rechtsvorschriften zur Daten- und Marktexklusivität beeinträchtigt werden. Darüber hinaus sollten die Empfänger von EU-Mitteln rechtlich verpflichtet sein, das Fachwissen im Bereich der Gesundheitstechnologien mit Bezug zu COVID-19 weiterzugeben.

1.6. Die Pandemie hat den gefährlichen Zusammenhang zwischen übertragbaren und nicht übertragbaren Krankheiten vor Augen geführt. Die überwiegende Mehrheit der Todesfälle im Zusammenhang mit COVID-19 ist auf bereits existierende gesundheitliche Probleme und Vorerkrankungen zurückzuführen. Die Pandemie wirkte sich zudem insofern auf Patienten mit chronischen Erkrankungen aus, als deren Zugang zur Behandlung erschwert wurde. Im Rahmen des Krisenreaktionsmechanismus und der europäischen Gesundheitsunion sollte der Schwerpunkt deshalb auch auf nicht übertragbare Krankheiten gelegt werden. Ein weiterer ausdrücklicher Schwerpunkt sollte die Krise in Bezug auf die psychische Gesundheit sein, die bereits vor der Pandemie existierte, aber aufgrund der Belastungen, denen viele Menschen jetzt ausgesetzt sind, möglicherweise ungeahnte Ausmaße annimmt.

1.7. Zu der EU-Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren betont der EWSA, dass Arzneimittel auf Vorrat gehalten bzw. entwickelt werden müssen, die für die gesamte Bevölkerung anwendbar und erschwinglich sind, dass unverzüglich Vorsorge für den Schutz der Hochrisikogruppen getroffen werden muss, insbesondere derjenigen in geschlossenen Einrichtungen, dass die Datenerhebung besser aufgeschlüsselt werden muss, um einen klaren Einblick darüber zu vermitteln, welche Menschen am stärksten gefährdet sind, und dass medizinische Innovationen und Maßnahmen für alle zugänglich sein müssen, unabhängig von ihrem Einkommen, ihrem Wohnsitzmitgliedstaat oder ihrer Wohnregion.

1.8. In Anbetracht des erneuerten Auftrags des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten unterstreicht der EWSA, wie wichtig es ist, den Abbau der Ungleichheiten im Gesundheitsbereich in der EU in den Mittelpunkt der Arbeit des Zentrums zu stellen und auch nicht übertragbare Krankheiten zu berücksichtigen, für eine umfassende Ausstattung des Zentrums zu sorgen, damit es vollständig aufgeschlüsselte und anonymisierte Daten erheben und Empfehlungen in Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Faktoren für Gesundheit⁽³⁾ ausarbeiten kann, und dem Zentrum den Auftrag zu erteilen, Investitionen zu überwachen und Empfehlungen zur Finanzierung von Gesundheitsüberwachung, Risikobewertung, Vorsorge und Reaktion sowohl auf Ebene der EU als auch auf nationaler Ebene auszuarbeiten.

⁽²⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40, ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1.

⁽³⁾ Policy & practice: Commercial determinants of health and sport

1.9. In Bezug auf die verstärkte Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) fordert der EWSA nachdrücklich, dass die Lenkungsgruppen für Arzneimittel und Medizinprodukte die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner einbeziehen und angemessen konsultieren und dass die Versorgung mit Arzneimitteln und Medizinprodukten in der gesamten EU nicht nur kohärent und ausreichend ist, sondern dass die EMA auch mit allen Gesundheitsakteuren zusammenarbeitet, um ein europäisches Modell für eine faire, verantwortungsvolle und transparente Preisgestaltung von Arzneimitteln zu etablieren.

1.10. Das neue Gesundheitspaket der EU sollte mit der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, insbesondere in Bezug auf ihre Grundsätze 12, 16, 17 und 18, und mit dem Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte kombiniert werden, der unter anderem einen europäischen Raum für Gesundheitsdaten vorsieht. Zudem sollte es zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels (SDG) Nr. 3 beitragen.

1.11. Das Problem der Überschneidung zwischen den Zielen der verschiedenen Verordnungen muss behoben und die Mandate der verschiedenen Agenturen müssen präzisiert werden, um die Effizienz zu steigern und Verwirrung darüber zu vermeiden, wer für die verschiedenen Maßnahmen verantwortlich ist. Darüber hinaus sollte auf die formellen Bemerkungen, die der Europäische Datenschutzbeauftragte kürzlich zu dem vorgeschlagenen Paket zur europäischen Gesundheitsunion abgegeben hat, reagiert werden.

1.12. Nach Ansicht des EWSA kommen einige Elemente dieses Pakets von Verordnungen möglicherweise zu früh, da wir uns noch mitten in der COVID-19-Pandemie befinden und deren Auswirkungen noch nicht vollständig absehbar sind. Gleichzeitig sind wir der Auffassung, dass in bestimmten Bereichen der EU-Gesundheitskoordination dringend gehandelt werden muss. Wir bitten die Kommission, bis Juni 2021 einen Bericht über die bisher in Bezug auf die Pandemie gewonnenen Erkenntnisse vorzulegen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt das von der Kommission vorgeschlagene Paket zur Schaffung einer starken europäischen Gesundheitsunion. Das vorgeschlagene Paket umfasst a) die Mitteilung „Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken“, b) eine neue Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren, durch die die Vorsorge ausgebaut, die Überwachung verstärkt und die Datenübermittlung verbessert werden sollen, c) die Verbesserung der Kapazität des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA), damit sie die in der EU lebenden Menschen besser schützen und grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren besser begegnen können, d) die Einrichtung einer EU-Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA) zur wirksamen Unterstützung der Reaktion auf grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren auf EU-Ebene und e) die Einrichtung einer Europäischen Exekutivagentur für Gesundheit und Digitales (HaDEA), die mit der Einführung und Umsetzung der jährlichen Arbeitsprogramme des Programms EU4Health beauftragt sein wird.

2.2. Der EWSA fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, der Forderung der europäischen Bürgerinnen und Bürger nachzukommen, die Gesundheit vorrangig zu behandeln. Wie in der Mitteilung der Kommission hervorgehoben wird, fordern die europäischen Bürgerinnen und Bürger „immer deutlicher eine aktivere Rolle der EU beim Schutz ihrer Gesundheit, insbesondere beim Schutz vor grenzübergreifenden Gesundheitsgefahren“.

2.3. Das von der Kommission vorgeschlagene Paket ist der Ausgangspunkt für die Verwirklichung des Rechts auf eine hochwertige Gesundheitsversorgung und die Stärkung inklusiver Gesundheitssysteme für alle Menschen in der EU, in den Nachbarländern und den EU-Beitrittsländern. Es stärkt auch die Plattform für den Beitrag der EU zur weltweiten öffentlichen Gesundheit. Darüber hinaus muss dem Sozialschutz in Bezug auf die Gesundheit in den internationalen Partnerschaften der Kommission Vorrang eingeräumt werden.

2.4. Das Paket für die europäische Gesundheitsunion weist zwar in die richtige Richtung, muss jedoch über die bloße Koordinierung hinausgehen. Es sollten neue Maßnahmen im Verein mit einer eventuellen Überarbeitung der EU-Verträge, insbesondere des Artikels 168 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV, ergriffen werden, um die Zuständigkeiten der EU im Bereich der gesundheitlichen Notlagen und grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren auszuweiten und den Gesundheitsschutz als öffentliches Gut herauszustellen. Artikel 35 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union lautet: „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung der Politik und Maßnahmen der Union in allen Bereichen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“ Zu diesem Zweck muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten angemessen in die öffentliche Gesundheit und Sozialfürsorge investieren. Auch sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den demokratisch beschlossenen nationalen Gesundheits- und Pflegesystemen und dem gemeinsamen Bedarf für Europa angestrebt werden. Vor politischen Entscheidungen, bei denen eine Rechenschaftspflicht besteht, sollten alle einschlägigen wissenschaftlichen Quellen herangezogen werden. Alle politischen Initiativen der EU sollten im Vorfeld

auf ihre Auswirkungen auf die Gesundheit geprüft werden. Schließlich muss bei Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit die Einhaltung aller Grundrechte gegeben sein. Beschränkungen dieser Rechte sollten verhältnismäßig sein, von den Gerichten kontrolliert werden und den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit entsprechen.

2.5. Der EWSA hat bereits Stellungnahmen zum Thema Gesundheit verabschiedet. ⁽⁴⁾ Im Juni 2020 hat das Plenum des EWSA zudem eine Entschließung zu den Vorschlägen des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise ⁽⁵⁾ angenommen.

2.6. Der Schritt zur Verbesserung der Fähigkeit der EU, grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren auf ganzheitliche Weise wirksam vorzubeugen, sich auf sie vorzubereiten und sie zu bewältigen, sollte mit der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, insbesondere in Bezug auf die Grundsätze 12, 16, 17 und 18, und dem Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte kombiniert werden, der unter anderem einen europäischen Raum für Gesundheitsdaten vorsieht. Dieser sollte als öffentliches Gut reguliert werden. Diese Initiative sollte zur Erreichung der SDG beitragen und mit aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Reformen verknüpft werden, die den Weg für Fortschritte im Hinblick auf die Zugänglichkeit von E-Health und Telemedizin ebnen könnten. Der EWSA sieht dem Anzeiger der Aufbau- und Resilienzfazilität, in dem erfasst wird, welche Investitionen über die Fazilität im Gesundheitswesen getätigt wurden, erwartungsvoll entgegen.

2.7. Trotz der europäischen Programme für die Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen und der über einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren aus EU-Mitteln finanzierten Investitionen zur Förderung der Mobilität im Gesundheitsbereich in diesen Fragen sind wir noch nicht bei einem stärker integrierten Modell der grenzüberschreitenden Versorgung angelangt. Ein neuer Impuls und eine langfristige Vision sind vonnöten, um die Grenzgebiete zu Triebkräften der Solidarität und der Zusammenarbeit im Gesundheitswesen zu machen. Bei Mitgliedstaaten mit einer gemeinsamen Landgrenze sollte im Rahmen der Präventions-, Vorsorge- und Reaktionsplanung auch gewährleistet sein, dass Struktur und Personal des Gesundheitssystems im Nachbarstaat bekannt sind, und es sollte die Durchführung gemeinsamer grenzüberschreitender Übungen vorgesehen sein.

2.8. Die Pandemie hat die Armutsquoten dramatisch erhöht und die bereits bestehenden Ungleichheiten verschärft, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die in den vergangenen zehn Jahren von der Wirtschaftskrise schwer in Mitleidenschaft gezogen worden waren. Die Gesundheitskrise hat erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und den sozialen Zusammenhalt. Hervorstechende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind der Anstieg der Arbeitslosigkeit, der Einstellungsstopp, die Tatsache, dass keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden, und die Kurzarbeit. Die Eurostat-Zahlen zeigen deutliche Auswirkungen der Pandemie auf die Arbeitslosenquoten in der EU, wobei sich die Lage wahrscheinlich in den kommenden Jahren weiterhin verschlechtern wird. Die EU-Arbeitslosenquote ist von 6,6 % im November 2019 auf 7,6 % im Oktober 2020 angestiegen. Für junge Menschen ist die Situation noch schlimmer: Die Arbeitslosigkeit ist zwischen November 2019 und November 2020 von 14,9 % auf 17,7 % nach oben geschneilt. ⁽⁶⁾ Dabei ist zu berücksichtigen, dass Artikel 31 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union besagt: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.“ Auch in Artikel 3 Absatz 3 EUV wird die Vollbeschäftigung als anzustrebendes Ziel genannt.

2.9. Die bestehenden Gesundheitssysteme in der gesamten EU, nicht zuletzt diejenigen in den Mitgliedstaaten, die in den letzten zehn Jahren von Sparpolitik, anhaltendem Investitionsmangel und extremen Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben betroffen waren, waren nicht in der Lage, auf den durch die COVID-19-Pandemie verursachten immensen Druck wirksam zu reagieren. Die Pandemie hat die Unzulänglichkeiten der Gesundheitssysteme in ganz Europa und die Notwendigkeit eines Umdenkens in Bezug auf die Gesundheitsversorgung deutlich gemacht. Die Gesundheitsversorgung darf nicht wie eine Ware behandelt werden. Der gleichberechtigte Zugang zur Behandlung, die Aufstockung des Personals im Gesundheitswesen und die Verbesserung der Bedingungen für das Gesundheitspersonal müssen Priorität haben.

2.10. Die koordinierte Impfstrategie der EU und die gemeinsame Beschaffung von Impfstoffen haben sich als unzureichend erwiesen. Die EU hat nach wie vor Probleme mit den Produktionskapazitäten, was zu Todesfällen führt, die eigentlich vermeidbar wären. Der EWSA fordert eine gründliche Überprüfung des zentralen Beschaffungssystems der EU für COVID-19-Impfstoffe. Nach dem Ende der Pandemie sollte darauf geschaut werden, wie diese zentrale Beschaffung abgelaufen ist, was funktioniert hat und wo es hapert. Wir müssen unbedingt alle denkbaren Erkenntnisse aus der aktuellen Situation ziehen und diese bei unserer künftigen Planung berücksichtigen.

2.11. Während der Pandemie haben die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner eine entscheidende Rolle beim Schutz und der Förderung der Rechte gespielt. Bei allen künftigen Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der von COVID-19 am stärksten betroffenen Europäer — ältere Menschen, vor allem Bewohner von Alten- und Pflegeheimen, Obdachlose, in Armut lebende Menschen, Menschen mit Behinderungen, chronisch Erkrankte, Migranten, Flüchtlinge, ethnische Minderheiten und LGBTI+ — sollten die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner im Mittelpunkt der Planung und Umsetzung stehen.

⁽⁴⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 251, ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 150, ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 48, ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 160, ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40.

⁽⁵⁾ Entschließung des EWSA (ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 1).

⁽⁶⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-euro-indicators/-/3-08012021-ap>

2.12. Die Pandemie hat gezeigt, dass viele Menschen in der EU noch immer nicht vor Diskriminierung geschützt sind oder keinen Zugang zu Informationen über das öffentliche Gesundheitswesen oder zu einer grundlegenden Gesundheitsversorgung haben. Darüber hinaus lässt sich beobachten, dass sich sogenannte medizinische Wüsten immer weiter ausbreiten.⁽⁷⁾ Nach den EU-Verträgen sollten die Menschen keine Diskriminierung erdulden müssen. Derzeit deckt der Schutz vor Diskriminierung auf EU-Ebene nicht alle Bereiche im Gesundheitswesen ab. Dass der Rat die 2008 veröffentlichte Gleichbehandlungsrichtlinie nicht angenommen hat, bedeutet, dass der Schutz vor Diskriminierung in der Gesundheitsversorgung beispielsweise aufgrund des Alters, einer Behinderung, des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung noch immer nicht gewährleistet ist. Dies hat sich während der Pandemie deutlich gezeigt. Die Lücken bei Dienstleistungen, Zugang und Schutz vor Diskriminierung in der EU müssen geschlossen werden.

2.13. Der EWSA ist bereit, als zentrale Anlaufstelle für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an den Prozessen der europäischen Gesundheitsunion zu fungieren und die Vertreter der EU-Organe, der Mitgliedstaaten und der Organisationen der Zivilgesellschaft auf EU- und nationaler Ebene zusammenzubringen.

2.14. Die europäische Gesundheitsunion ist eine wichtige neue Entwicklung. Sie muss dazu beitragen, den Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie die Sicherheit und das Wohlbefinden der in der EU lebenden Menschen zu verbessern, und wird die Wertschätzung für das Eintreten der Union für ihre Bevölkerung steigern. Auch wird sie die Mitgliedstaaten vor den Bedrohungen durch aufkommenden Nationalismus und Populismus schützen. Sie sollte deshalb auch auf der Konferenz zur Zukunft Europas erörtert werden. Im Hinblick darauf verweist der EWSA auf die Empfehlungen aus dem Bericht „Working for health and growth: investing in the health workforce“ (Zugunsten von Gesundheit und Wachstum in das Gesundheitspersonal investieren) des hochrangigen WHO-Ausschusses für Beschäftigung im Gesundheitswesen und Wirtschaftswachstum sowie auf den „Five-Year Action Plan for Health Employment and Inclusive Economic Growth (2017–2021)“ (Fünfjahres-Aktionsplan für Beschäftigung im Gesundheitswesen und inklusives Wirtschaftswachstum 2017–2021), dessen Umsetzung dazu beitragen sollte, die EU besser für künftige Gesundheitskrisen zu rüsten.

2.15. Eine echte und inklusive europäische Gesundheitsunion lässt sich mit den vorgeschlagenen Maßnahmen allein nicht erreichen. Sie muss über das reine Krisenmanagement hinausgehen und letztlich auf ein Europa ausgelegt sein, in dem jeder den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard mit gleichberechtigtem Zugang zu hochwertiger Behandlung genießt. Sie sollte einen Systemwandel einleiten, damit wir nicht nur auf die nächste Pandemie, sondern auch auf andere grenzüberschreitende Herausforderungen im Gesundheitsbereich wie die Resistenz gegen antimikrobielle Wirkstoffe und die Epidemien in Bezug auf Fettleibigkeit und nicht übertragbare Krankheiten, die alle europäischen Länder betreffen, vorbereitet sind. Sie sollte auch das Konzept „Eine Gesundheit“ verfolgen und im Interesse der Erhaltung unserer Gesundheit an der Verknüpfung von menschlichem, tierischem und ökologischem Wohlergehen arbeiten.

2.16. Da in vielen Mitgliedstaaten die lokale oder regionale Ebene für die Prävention und die Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen verantwortlich ist, ist es von größter Bedeutung, dass das Gesundheitspaket der EU eine Multi-Level-Governance vorsieht, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, Nothilfeorganisationen und Erbringer von Dienstleistungen umfassend einbezieht. Es muss klar sein, dass die lokalen Gebietskörperschaften im Falle eines schwerwiegenden gesundheitsrelevanten Ereignisses eine wichtige Rolle bei der Weitergabe von Informationen und Daten sowie bei der Meldung der Verfügbarkeit von Krankenhausbetten, Pflegekräften sowie lebensrettenden Geräten und Arzneimitteln vor Ort spielen. Diese Informationen müssen auf EU-Ebene zentral erfasst werden. In Grenzregionen ist solidarisches Handeln zwischen den Mitgliedstaaten geboten, indem sie benachbarte Regionen und EU-Beitrittsländer unterstützen, deren Kapazitäten für die Bereitstellung einer Notversorgung bereits erschöpft sind. In einigen Mitgliedstaaten werden Gesundheitsdienstleistungen von gemeinnützigen sozialwirtschaftlichen Unternehmen wie z. B. Krankenversicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit erbracht. In allen Mitgliedstaaten sollten angemessene rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für diese Dienstleistungen gegeben sein, um eine direkte Beteiligung an EU-Maßnahmen, einen fairen Wettbewerb und eine Annäherung in Bezug auf Qualität und Zugänglichkeit auf hohem Niveau zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass der Grundsatz der Gesundheit als öffentliches Gut gewahrt bleibt. Außerdem schlägt der EWSA unter Hinweis auf seine Stellungnahme „Schaffung eines auf sozialwirtschaftliche Unternehmen abgestimmten europäischen Rechtsrahmens“ vor, einen EU-Rechtsrahmen für eine bessere Anerkennung sozialwirtschaftlicher Unternehmen zu schaffen. Alle relevanten Interessenträger in den Mitgliedstaaten sollten direkt, digital und rasch vom zentralen Datenerhebungsteam angesprochen werden, um die Genauigkeit der erhobenen Daten und die Qualität der koordinierten Reaktion der EU zu maximieren.

2.17. Die EU sollte sich auch eingehender mit der Einstellung, der Bindung und den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen befassen. In Anbetracht der während der Pandemie verzeichneten Todesfälle sollte die Sicherheit der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen Priorität erhalten. Darüber hinaus sollte die EU relevante und transparente Daten zu den Auswirkungen von COVID-19 auf Beschäftigte im Gesundheits- und Sozialbereich erheben, damit die EU und die Mitgliedstaaten die Langzeitfolgen der COVID-19-Pandemie genauer erfassen und Maßnahmen konzipieren können, um die Gesundheitssysteme besser für künftige Gesundheitskrisen zu rüsten.

(7) <https://www.aim-mutual.org/mediaroom/tackling-medical-deserts-across-the-eu/>.

2.18. Die Ziele der einzelnen Verordnungen scheinen sich teilweise zu überschneiden. Es ist nicht klar, wie die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Praxis funktionieren soll. Es ist nicht genau festgelegt, welche Agentur oder Einrichtung bei den sich überschneidenden Maßnahmen die Federführung übernehmen wird, was zu Verwirrung und zur Ineffizienz der Koordinierungsmaßnahmen der EU führen könnte. Hier sind weitere Präzisierungen nötig. Wenn in den verschiedenen Verordnungen Wiederholungen bestehen bleiben, ist darauf zu achten, dass für alle verwendeten Begriffe einheitliche Definitionen festgelegt werden, wie z. B. für „Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit“.

2.19. Durch COVID-19 ist die Fragmentierung der Strukturen des Gesundheitswesens in der EU ins Blickfeld geraten und deutlich geworden, dass die Rolle aller einschlägigen europäischen Agenturen gestärkt werden muss. Obwohl die EU Mittel bereitstellt, sind die Investitionen angesichts des Ausmaßes der Herausforderungen immer noch unzureichend, was auch die Prävention betrifft. Der EWSA bedauert ferner, dass die Gesundheitsinvestitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität gegenüber dem Vorschlag der Kommission reduziert wurden. Dies ist aus unserer Sicht ein großer Fehler.

2.20. Der EWSA drängt darauf, bei der Umsetzung von Vorschlägen des Pakets Vorsicht walten zu lassen. Der EWSA unterstützt das Paket zwar grundsätzlich, erwartet jedoch nach dem Ende der Pandemie eine Bewertung der Lage und der Angemessenheit der Regelungen, wenn sich ein klareres Bild von den Auswirkungen ergibt.

3. EU-Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren

3.1. Der EWSA begrüßt die Verordnung, die zur Schaffung eines stärkeren und umfassenderen Rechtsrahmens führen wird, der die Union in die Lage versetzt, sich besser auf grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren vorzubereiten und schnell auf sie zu reagieren.

3.2. Nach Ansicht des EWSA waren die bisherigen Koordinierungsmechanismen völlig unzureichend, um die COVID-19-Pandemie einzudämmen und die in der EU lebenden Menschen zu schützen, und zwar in folgenden Punkten:

3.2.1. Die derzeitigen Vorkehrungen für die Gesundheitssicherheit, die auf dem Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS) sowie dem Informationsaustausch und der Zusammenarbeit im Rahmen des Gesundheitssicherheitsausschusses beruhen, waren nur wenig hilfreich dabei, eine rechtzeitige gemeinsame Reaktion auf EU-Ebene auszulösen, die entscheidenden Aspekte der Risikokommunikation zu koordinieren oder die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

3.2.2. Es gab kein einheitliches Vorgehen zur Eindämmung des Virus, weshalb Europa seine Ausbreitung kaum zu verhindern vermochte. In zu vielen Mitgliedstaaten wurden bei den ergriffenen Maßnahmen Empfehlungen der Wissenschaft nur unzureichend befolgt. Dies spiegelte sich in den Infektionsraten der Länder wider, die nur zögerlich Präventivmaßnahmen ergriffen, keine Lockdowns verhängten oder sich für den Ansatz der Herdenimmunität entschieden. Weder wurden spezifische geografische Gegebenheiten von Mitgliedstaaten, wie etwa Grenzen zu Ländern mit hohen Infektionsraten, noch andere Umstände, wie etwa ein erheblicher Zustrom von Migranten und Flüchtlingen, ausreichend berücksichtigt.

3.2.3. Auf die besonders gefährdeten Menschen in Pflegeeinrichtungen entfiel eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Todesfällen. Beispielsweise deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass Menschen, die in Einrichtungen leben, von den höchsten Infektions- und Sterblichkeitsraten aufgrund von COVID-19 betroffen waren und weiterhin betroffen sein werden. In Slowenien waren beispielsweise 81 % der COVID-19-Todesfälle bei Bewohnern von Pflegeheimen zu verzeichnen.⁽⁸⁾ Das Virus hat in diesen Einrichtungen verheerende Auswirkungen gehabt, weshalb künftige Maßnahmen der EU im Bereich der Gesundheitssicherheit diese Lücke vollständig schließen sollten.

3.2.4. Als die Kapazitäten der Einrichtungen für die medizinische Grundversorgung und für die Notversorgung ausgeschöpft waren, wurde den Menschen, bei denen das höchste Risiko einer Ansteckung und von schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen bestand, als ersten im Rahmen von Triage-Systemen die Behandlung verweigert. Besonders ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen liefen Gefahr, dass ihnen die Notversorgung verweigert wurde.

3.2.5. Zu Beginn der Pandemie kam es zu schwerwiegenden Engpässen bei der Ausstattung mit persönlicher Schutzausrüstung (PSA) und medizinischer Ausrüstung. Die Pandemie zeigte Risse in der Solidarität der EU auf. Einige Mitgliedstaaten verhinderten gar die Ausfuhr von PSA oder Beatmungsgeräten in andere Mitgliedstaaten, die diese dringend benötigten. Das Fehlen einer zentralen EU-Bewertung von Gesundheitstechnologien (HTA) für Arzneimittel und Medizinprodukte erwies sich ebenfalls als erhebliches Problem. Solche Fragen dürfen sich der EU nie wieder stellen.

⁽⁸⁾ A. Comas-Herrera et al., *Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence* (Mai 2020).

3.2.6. Es fehlten aufgeschlüsselte Daten zu den am stärksten von COVID-19 betroffenen Gruppen, was die Ermittlung und den Schutz der am stärksten gefährdeten Personen behinderte.

3.2.7. Widersprüchliche Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Interessengruppen, wie den Angehörigen der Gesundheitsberufe, in der gesamten EU und zwischen den Mitgliedstaaten wirkte sich negativ auf die Effektivität Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit aus. Zudem mangelt es an einer wirksamen Anwendung der e-Health-Instrumente der EU und von neuen KI-Technologien.

3.3. Nach Ansicht des EWSA könnte die EU-Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren dazu beitragen, dass solche Probleme bei künftigen EU-weiten Gesundheitskrisen gar nicht erst entstehen, indem sie Folgendes vorsieht:

3.3.1. Einrichtung eines gemeinsamen Beschaffungsverfahrens der EU und Verordnung einer strategischen Vorratshaltung im Rahmen der rescEU-Reserve, um ähnlichen Engpässen bei künftigen EU-weiten Gesundheitskrisen vorzubeugen. Es wird besonders wichtig sein, für Arzneimittel Vorsorge zu treffen, die für die gesamte Bevölkerung verwendbar sind, sowie die Fälle umfassend zu berücksichtigen, in denen bestimmte Gruppen aufgrund ihres Alters, ihres biologischen oder sozialen Geschlechts, ihres gesundheitlichen Zustands oder ihrer Behinderung angepasste oder alternative Formen der Behandlung benötigen.

3.3.2. Schaffung eines umfassenden Rechtsrahmens zur Steuerung und wirksamen Umsetzung von Maßnahmen auf Unionsebene in den Bereichen Vorsorge, Überwachung, Risikobewertung sowie Frühwarnung und Reaktion. Für den Schutz von Hochrisikogruppen sollte unverzüglich Vorsorge getroffen werden. Dies gilt insbesondere für Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften oder -einrichtungen leben, wo es sich als sehr schwierig erwiesen hat, die Bewohner ausreichend zu schützen und ihre Rechte zu wahren und Gesundheit und Sicherheit in Bezug auf Arbeitsbedingungen sowie einen angemessenen Personalschlüssel sowohl im Gesundheits- als auch im Pflegebereich zu gewährleisten. Diese Verordnung sollte auch eine bessere Überwachung des Arbeitskräftemangels im Gesundheits- und Pflegebereich vorsehen, um die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission sowie die nationalen und europäischen Sozialpartner bei der Suche nach Lösungen zu unterstützen, um die Arbeit in der Branche attraktiver zu machen und so die Beschäftigung und Bindung von Personal zu verbessern.

3.3.3. Koordinierte Nutzung wissenschaftlichen Fachwissens und interdisziplinären Dialogs. Nach Ansicht des EWSA sollte hierbei auch das Fachwissen der Zivilgesellschaft herangezogen werden, insbesondere durch Einbeziehung von Organisationen, die Gruppen vertreten, die während einer Pandemie einem hohen Risiko ausgesetzt sind, wie ältere Menschen, Obdachlose, Angehörige ethnischer Minderheiten und Menschen mit Behinderungen. Außerdem sollten das Gesundheitswesen, die Forschung und sonstige einschlägige Akteure, einschließlich sozialwirtschaftlicher Unternehmen, einbezogen werden.

3.3.4. Befähigung des EU-Gesundheitssicherheitsausschusses (HSC) dazu, Leitlinien zum Erlass gemeinsamer Maßnahmen auf EU-Ebene herauszugeben, um grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren in Zukunft besser begegnen zu können. Die europäischen Sozialpartner im Gesundheitssektor (z. B. im Ausschuss für den europäischen sozialen Dialog im Krankenhaussektor) sollten konsultiert und in die Leitungsstruktur des Ausschusses einbezogen werden.

3.3.5. Erleichterung der Meldung von Daten aus Gesundheitssystemen und von sonstigen einschlägigen Daten für den Umgang mit grenzüberschreitenden Gefahren. Diese Daten müssen aufgeschlüsselt erhoben werden, um unionsweit einen besseren Einblick darüber zu gewinnen, welche Gruppen am stärksten gefährdet und am meisten von Gesundheitsgefahren betroffen sind. Bei den Daten sollten Geschlecht, Alter, ethnische Zugehörigkeit, Migrationshintergrund, Behinderung und chronische Erkrankungen berücksichtigt werden. Erfasst werden sollten auch Daten über die Versorgung mit Angehörigen der Gesundheits- und Sozialberufe, den Bestand an Arzneimitteln, Medizinprodukten und persönlichen Schutzausrüstungen, die Kapazität an Intensiv- und Akutpflegebetten und die Zahl der belegten Betten, die Zahl der vorhandenen und der aktuell in Gebrauch befindlichen Beatmungsgeräte, Testkapazitäten und durchgeführte Tests sowie im Hinblick auf die Gewährleistung einer angemessenen, bedarfsorientierten Personalausstattung Daten über die Ressourcen der öffentlichen Gesundheitsabteilungen, insbesondere die Personalausstattung pro Kopf des öffentlichen Gesundheitswesens und der Sozialmedizin. Ferner ist es wichtig, Informationen über die Inklusivität der nationalen Gesundheitssysteme zu erfassen, um einen gleichberechtigteren Zugang sicherzustellen. Diese Daten sollten für die Annahme von Empfehlungen verwendet werden, unter anderem zu den erforderlichen Ressourcen im Verhältnis zur Größe der Bevölkerung (auch zur Zahl des Personals im Gesundheits- und Sozialwesen), die auf der Grundlage bewährter Verfahren und der Bewertung der Maßnahmen erarbeitet werden.

3.3.6. Schaffung neuer EU-Netze von Laboratorien. Es sollte darauf geachtet werden, wie sichergestellt werden kann, dass medizinische Innovationen und Maßnahmen für alle zugänglich sind, ungeachtet ihres Wohnsitzmitgliedstaats oder ihrer Wohnregion, und wie sie für alle erschwinglich gemacht werden können.

3.3.7. Schulungsprogramme für Fachkräfte, die auch den besonderen Erfordernissen unterschiedlicher Patientenprofile und den Bedürfnissen des Gesundheits- und Pflegepersonals sowie dem Übergang zu elektronischen Gesundheitsdiensten und Telemedizin Rechnung tragen sollten. Im Laufe der COVID-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass das Alter und das Vorliegen verschiedener Erkrankungen und Behinderungen einen enormen Einfluss auf das Risiko schwerwiegender Symptome und die Letalitätsrate haben. Insbesondere bei Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten ist es

entscheidend, dass die Fachkräfte wissen, wie sie die Patienten richtig beraten, die freie Willensentscheidung aller achten und sicherstellen, dass niemand zu einer Behandlung gezwungen wird. Bei den Schulungen sollte das Konzept „Eine Gesundheit“ befolgt werden. In Grenzregionen sollten darüber hinaus gemeinsame grenzüberschreitende Übungen gefördert werden, und es sollte dafür gesorgt werden, dass das System der öffentlichen Gesundheitsversorgung des jeweils anderen Landes bekannt ist.

4. Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten

4.1. Der EWSA begrüßt die Stärkung des Mandats des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (im Folgenden „Zentrum“), das sich im Rahmen eines verstärkten EU-Rahmens für Gesundheitssicherheit mit der Überwachung, der Bereitschaftsplanung, der Frühwarnung und Reaktion befasst.

4.2. Der Vorschlag zur Verlängerung und Ausweitung des Mandats des Zentrums kommt zur rechten Zeit und wird, sofern er umgesetzt wird, ein Baustein sein, der die Union in die Lage versetzt, die COVID-19-Pandemie besser zu bewältigen. Er hat auch das Potenzial, die Unzulänglichkeiten auf europäischer und nationaler Ebene im Bereich der öffentlichen Gesundheit und bei der Reaktion auf Gesundheitskrisen zu beheben, die die Pandemie ans Licht gebracht hat.

4.3. Nach Ansicht des EWSA verfügte das Zentrum weder über das Mandat noch über die Mechanismen und Ressourcen, die erforderlich waren, um konsequent und wirksam auf die COVID-19-Pandemie zu reagieren.

4.4. Das Subsidiaritätsprinzip gilt für nationale Belange der öffentlichen Gesundheit. Doch stellen in unserer Union mit ihren erheblichen Strömen von Menschen und Waren über die Grenzen hinweg alle übertragbaren Krankheiten potenziell grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren dar, bei denen die Überwachung, Abwehrbereitschaft, Risikobewertung, Frühwarnung und Reaktion auf EU-Ebene angebracht ist.

4.5. Die Pandemie hat den gefährlichen Zusammenhang zwischen übertragbaren und nicht übertragbaren Krankheiten vor Augen geführt. Die überwiegende Mehrheit der Todesfälle im Zusammenhang mit COVID-19 ist auf bereits existierende gesundheitliche Probleme und Vorerkrankungen zurückzuführen, und die gesundheitliche Versorgung von Patienten mit chronischen Erkrankungen war beeinträchtigt. Daher sollten der Krisenreaktionsmechanismus und die europäische Gesundheitsunion auch nicht übertragbare Krankheiten ins Blickfeld nehmen.

4.6. Die im September 2019 veröffentlichte externe Bewertung des Zentrums hat wichtige Aspekte aufgezeigt, wie das Zentrum gestärkt werden sollte. Es wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, die Relevanz für die Mitgliedstaaten zu erhöhen und den Schwerpunkt auf die Beseitigung struktureller Lücken und Mängel in den öffentlichen Gesundheitssystemen der Mitgliedstaaten zu legen, die ihre Fähigkeit beeinträchtigen, einen wirksamen Beitrag zu den Aktivitäten des Zentrums zu leisten und den größtmöglichen Nutzen aus ihnen zu ziehen. In der Bewertung wurde betont, dass das Mandat des Zentrums überprüft und ausgeweitet werden muss und dass die geltende Verordnung geändert werden muss.

4.7. Der EWSA weist darauf hin, dass der Gesundheitsschutz grundlegend für den Schutz der Menschenrechte ist. Wird es versäumt, Gesundheitsgefahren angemessen zu überwachen, sich auf sie vorzubereiten, vor ihnen zu warnen und auf sie zu reagieren, hat dies zur Folge, wie während der Pandemie weiterhin zu beobachten ist, dass Menschenrechte untergraben werden, insbesondere das Recht auf Gesundheit, und Ungleichheiten Vorschub geleistet wird.

4.8. Der Vorschlag sieht wichtige Verbesserungen der Kapazitäten des Zentrums vor:

- Die verbesserte Fähigkeit zur Überwachung der Gesundheitslage wird auf der Grundlage digitalisierter Überwachungssysteme gestärkt.
- Bessere Vorbereitung in den Mitgliedstaaten durch die Entwicklung von nationalen Präventions- und Reaktionsplänen und die Stärkung der Kapazitäten für integrierte schnelle Gesundheitsschutzreaktionen.
- Verstärkte Maßnahmen zur Kontrolle von Epidemien und Ausbrüchen durch verbindliche Empfehlungen für das Risikomanagement.
- Erweiterung der Kapazität zur Mobilisierung und zum Einsatz der EU-Gesundheits-Taskforce.
- Überwachung und Bewertung der Kapazitäten der Gesundheitssysteme zur Diagnose, Prävention und Behandlung spezifischer übertragbarer und nicht übertragbarer Krankheiten.
- Verstärkte Kapazitäten zur Identifizierung gefährdeter Bevölkerungsgruppen, die gezielte Präventions- und Gegenmaßnahmen benötigen.

- Verstärkte Verknüpfung zwischen Forschung, Bereitschaftsplanung und Reaktion sowie Schaffung einer Verbindung zwischen dem öffentlichen Gesundheitswesen und den Forschungsgemeinschaften.
- Aufbau von Kompetenzen für den Gesundheitsschutz durch die Koordinierung eines neuen Netzwerks von Referenzlaboratorien der Union und eines neuen Netzwerks nationaler Dienste zur Unterstützung von Transfusionen, Transplantationen und medizinisch unterstützter Reproduktion.
- Ausweitung der Arbeiten zu übertragbaren Krankheiten.
- Beitrag zum Einsatz der EU für die globale Gesundheitssicherheit und Bereitschaftsplanung.

4.9. Der EWSA fordert schon länger verstärkte Investitionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit in der EU. Während dies durch die Stärkung des Mandats des Zentrums realisiert wird, ist es wichtig, Folgendes zu beachten:

4.9.1. Das Zentrum sollte über das Mandat und die Ressourcen verfügen, um Ungleichheiten im Gesundheitsbereich zu beseitigen und sicherzustellen, dass die Gesundheitsschutzmaßnahmen der EU auf diejenigen ausgerichtet sind, die von wissenschaftlichen Experten unterschiedlicher Disziplinen als am stärksten gefährdet eingestuft werden. Die Ermittlung der am stärksten gefährdeten Personen sollte auf hochwertigen aufgeschlüsselten Daten über diese Bevölkerungsgruppen basieren. Hierbei sollten zweckmäßigerweise die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner, die Diensteanbieter und die am stärksten betroffenen Gruppen einbezogen werden. Die Koordinierung zwischen den Systemen der öffentlichen Gesundheitsversorgung, dem medizinischen Personal und der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner und der im Gesundheitsbereich tätigen sozialwirtschaftlichen Unternehmen, ist für den Informationsaustausch von wesentlicher Bedeutung.

4.9.2. Das Thema Gesundheit kann nicht für sich allein betrachtet werden. Die Gesundheit ist eng verbunden mit einem angemessenen Lebensstandard, guter Arbeit, angemessenem Wohnraum und angemessener Ernährung sowie einem umfassenden Spektrum an Dienstleistungen und Unterstützung. Die EU hat sich bereits verpflichtet, durch die europäische Säule sozialer Rechte ein soziales Europa voranzubringen. Das Zentrum muss auch in der Lage sein, Daten zu erfassen und Empfehlungen an die einschlägigen EU-Strukturen zu formulieren, wie etwa diejenigen, die das Verfahren des Europäischen Semesters und das erneuerte sozialpolitische Scoreboard der EU-Säule sozialer Rechte beaufsichtigen. In Abstimmung mit diesen Strukturen sollte es den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe in Bezug auf die sozialen Faktoren für Gesundheit und die Frage geben können, wie die Gesundheit durch Berücksichtigung sozialer Faktoren verbessert werden kann.

4.9.3. Dem Zentrum sollte das Mandat erteilt werden, Investitionen zu überwachen und Empfehlungen zur Finanzierung von Gesundheitsüberwachung, Risikobewertung, Bereitschaftsplanung und Reaktion sowohl auf Ebene der EU als auch auf nationaler Ebene auszuarbeiten.

4.9.4. Bei der systematischen Überwachung sollte das Zentrum mit nationalen Zentren für die Kontrolle von Krankheiten zusammenarbeiten. Gemeinsam sollten sie prüfen, wer am stärksten von Gesundheitsgefahren betroffen ist, sowie Fälle, Hotspots und Trends erkennen und Empfehlungen geben.

5. EU-Verordnung zu einer verstärkten Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur

5.1. Der EWSA begrüßt, dass die Rolle der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) neu gefasst wird und dass die Agentur besser in die Lage versetzt werden soll, Engpässe bei Arzneimitteln und Medizinprodukten in der gesamten EU zu mindern.

5.2. Nach Ansicht des EWSA reichte die derzeitige Rolle der EMA nicht aus, um die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass gerade zu Beginn der Pandemie besonders in der EU ein schwerwiegender Mangel an lebensrettender medizinischer Ausrüstung, wie Beatmungsgeräten, zu verzeichnen war. In einigen Mitgliedstaaten waren erhebliche Engpässe festzustellen, und die Koordinierung zum Zweck der gerechten Verteilung der Geräte und PSA in der Union wies erhebliche Schwachstellen auf.

5.3. Die neu gefasste Rolle und die erhöhte Kapazität der EMA, auf die im Falle einer weiteren Gesundheitskrise auf EU-Ebene zurückgegriffen werden soll, werden dazu beitragen, die Probleme zu lindern, die während der COVID-19-Pandemie aufgetreten sind. Hierzu ist Folgendes vorgesehen:

5.3.1. Einsetzung einer Lenkungsgruppe für Arzneimittel und einer Lenkungsgruppe für Medizinprodukte, die Engpässe oder Risiken künftiger Engpässe an die Kommission und die Mitgliedstaaten melden. Den Lenkungsgruppen, die sich aus Experten aus der gesamten EU zusammensetzen, um einen koordinierten Ansatz zu bieten, sollten Fachkräfte angehören, die auf die angepasste medizinische Behandlung von Personen spezialisiert sind, bei denen ein erhöhtes Risiko von gesundheitlichen Komplikationen bei Pandemien wie der gerade erlebten besteht. Dies hängt natürlich von der Art der

Gesundheitskrise ab, die die EU jeweils durchlebt, erfordert jedoch in der Regel Kenntnisse über eine geschlechtsspezifisch angepasste Behandlung von älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten ebenfalls einbezogen und in zweckmäßiger Weise konsultiert werden.

5.3.2. Reagieren, bevor es zu Engpässen bei Arzneimitteln kommt, und potenzielle Engpässe erkennen. Dies darf nicht nur für die am häufigsten verwendeten Arzneimittel auf dem Markt in der EU gelten. Vielmehr muss auch die ständige Verfügbarkeit von Arzneimitteln und Medizinprodukten für seltenere Erkrankungen sichergestellt werden, damit gewährleistet ist, dass sie in allen Mitgliedstaaten und an allen Orten verfügbar sind, wenn sie benötigt werden.

5.3.3. Koordinierung von Studien gemeinsam mit dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, um die Wirksamkeit und die Sicherheit von Impfstoffen zu überwachen und die fortlaufende Überprüfung zu erleichtern, wobei eine Taskforce die bei klinischen Studien gewonnenen Daten und Belege in Echtzeit begutachtet, um den Prozess zu beschleunigen. Diese Taskforce wird zudem wissenschaftliche Beratung bei der Planung klinischer Prüfungen von Arzneimitteln und Impfstoffen leisten. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe sollte die Taskforce die Festlegung der klinisch relevantesten Leistungsziele für Arzneimittel, die in klinischen Prüfungen zu messen sind, fördern. Die Agentur bietet bereits wissenschaftliche Beratung an, doch wird dies nun in einem beschleunigten Verfahren innerhalb von 20 Tagen und kostenlos geschehen.

5.4. Die EMA steht bei ihren künftigen Aktivitäten vor mehreren Herausforderungen. Die Agentur muss sicherstellen, dass die Versorgung mit Arzneimitteln und Medizinprodukten in der gesamten EU nicht nur kohärent und ausreichend ist, sondern dass auch Vorräte zu für die Bürger erschwinglichen Preisen verfügbar sind.

5.5. Derzeit besteht die größte Herausforderung darin, die COVID-19-Impfungen zum Laufen zu bringen. Es ist zu bedauern, dass die EU-Impfstrategie bestimmte Hochrisikogruppen wie Menschen mit Behinderungen und Menschen mit chronischen Krankheiten beim Anspruch auf eine beschleunigte Impfung außer Acht lässt. Die Reihenfolge der Behandlung sollte durch eine multidisziplinäre wissenschaftliche Analyse festgelegt werden, die Diskriminierung und die Exposition von Personengruppen gegenüber dem Virus berücksichtigt. Der Impfstoff sollte als öffentliches Gut behandelt werden, weshalb unbedingt sichergestellt werden muss, dass die rechtzeitige Verabreichung der Impfstoffe an die Bevölkerung nicht übermäßig durch Beschränkungen etwa im Zusammenhang mit Rechten des geistigen Eigentums behindert wird. Die Rettung von Menschenleben muss für die EU stets oberste Priorität haben. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Kommission dafür sorgt, dass Europa bei der Entwicklung von Impfstoffen weiterhin der führende Kontinent bleibt.

5.6. Während der COVID-19-Pandemie hat die EMA proaktiv Daten über zugelassene Impfstoffe und Arzneimittel sowie Informationen über die Durchführung der Tätigkeiten der Agentur weitergegeben. Zudem hat die EMA der Öffentlichkeit das Regulierungsverfahren erläutert. Dieses Maß an Transparenz wird als äußerst positiv erachtet und sollte auch in Zukunft sichergestellt werden. Zu diesem Zweck sollte die Verordnung eine Bestimmung enthalten, wonach alle Daten über klinische Studien, auf deren Grundlage die Agentur Arzneimittel oder Impfstoffe zulässt, sowie Protokolle klinischer Studien, zu denen die Agentur im Einklang mit der Verordnung über klinische Prüfungen berät, veröffentlicht werden sollten.

5.7. Der EWSA ermutigt die EMA, mit allen Gesundheitsakteuren zusammenzuarbeiten, um ein europäisches Modell für eine faire, verantwortungsvolle und transparente Preisgestaltung von Arzneimitteln und für zugängliche innovative Arzneimittel zu schaffen.

6. Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen

6.1. Die EU plant die Schaffung einer europäischen Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA). Der Legislativvorschlag zur Einrichtung der HERA soll im vierten Quartal 2021 veröffentlicht werden, doch wurde die Behörde bereits in der kürzlich veröffentlichten Arzneimittelstrategie für Europa in Grundzügen beschrieben.

6.2. Die HERA soll eine große strukturelle Lücke in der EU-Infrastruktur für Krisenvorsorge und -reaktion schließen. Sie wird die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten stärken, indem sie strategische Investitionen in Forschung, Entwicklung, Herstellung, Einsatz, Vertrieb und Nutzung medizinischer Gegenmaßnahmen entwickelt. Um dies zu erreichen, wird die HERA die EU dabei unterstützen, besser auf aufkommende Anforderungen im Gesundheitsbereich zu reagieren. Dabei kommen ihr die folgenden Aufgaben zu:

— Sie soll „spezifische Gefahren antizipieren und einschlägige Technologien durch strategische Früherkennung und Vorausschau ermöglichen“. Dies erfordert ein beträchtliches Maß an Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, die Personen vertreten, die in gesundheitlichen Notlagen in der Regel einem höheren Risiko ausgesetzt sind, um zu beurteilen, wie sich potenzielle Bedrohungen unverhältnismäßig stark auf diese Personen auswirken könnten.

- Sie soll Investitionslücken bei wichtigen Gegenmaßnahmen, darunter die Entwicklung innovativer antimikrobieller Mittel, ermitteln und schließen.
- Sie soll die Produktionskapazität, den Rohstoffbedarf und die -verfügbarkeit überwachen und bündeln und so Schwachstellen in der Lieferkette beheben.
- Sie soll die Entwicklung bereichsübergreifender technologischer Lösungen (z. B. Plattformtechnologien für Impfstoffe) unterstützen, die die Vorsorge- und Reaktionsplanung für künftige Gefahren für die öffentliche Gesundheit stützen.
- Sie soll spezifische Gegenmaßnahmen entwickeln, unter anderem durch Forschung, klinische Studien und Dateninfrastruktur.

6.3. Der EWSA weist kritisch auf die Überschneidung zwischen den im Rahmen der HERA vorgesehenen Zielen und den im Rahmen des ECDC, der EMA und der Verordnung über schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren vorgesehenen Zielen hin. Die Belange der Krisenvorsorge, der Forschung, der Daten und der koordinierten Verteilung von Arzneimitteln und Medizinprodukten scheinen von den oben genannten Verordnungen abgedeckt. Der zusätzliche Nutzen der HERA erscheint daher unklar, und es besteht sogar die Gefahr, dass nicht mehr klar zu erkennen ist, welche Behörde für welchen Bereich der Koordinierung der Gesundheitsversorgung zuständig ist. Zum Beispiel ist unklar, ob im Falle der Feststellung einer die EU betreffenden epidemischen Lage die Empfehlungen der HERA Vorrang vor denen der EMA haben würden.

6.4. Die HERA sollte eine rein öffentliche Organisation mit einem klaren Auftrag im Bereich der öffentlichen Gesundheit sein, Überschneidungen mit Bereichen der Industriepolitik sollten ausgeschlossen werden. Sie sollte zudem bereit sein, von der Pharmaindustrie unabhängige Urteile zu fällen und Lösungen zu konzipieren, die auf die öffentliche Gesundheit ausgerichtet sind (z. B. im Bereich der Bekämpfung der Resistenz gegen antimikrobielle Wirkstoffe). Sie sollte über einen umfangreichen Finanzrahmen verfügen, der eine unabhängige langfristige Planung ermöglicht. In den Rechtstexten, die die Arbeitsweise der HERA regeln, sollte eine angemessene Preisklausel vorgesehen werden.

6.5. Als zusätzlicher Nutzen der HERA kann jedoch eindeutig ihre Koordinierungsrolle bei der Herstellung von medizinischer und Schutzausrüstung sowie von Arzneimitteln gelten. Die Überwachung und Zusammenfassung der Produktionskapazität, des Rohstoffbedarfs und der Verfügbarkeit ist auch ein Bereich, in dem sich die HERA von den Tätigkeiten der EMA und des ECDC absetzen wird. Eine erfolgreiche HERA ist eine starke, unabhängige und transparente öffentliche Behörde. Das öffentliche Interesse sollte im Mittelpunkt ihrer Arbeit stehen und Ausdruck in ihren Prioritäten, ihrer Steuerung und ihren Maßnahmen finden. Eine bessere Aufschlüsselung der Daten für schutzbedürftige Gruppen wäre eine Voraussetzung für die Bekämpfung gesundheitlicher Ungleichheit.

6.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass es Belange gibt, die noch nicht in Angriff genommen und auch in keiner der früheren Mitteilungen angesprochen wurden. Es wäre daher folgerichtig, der HERA die Befugnis zur Überwachung dieser Belange zu erteilen. Die HERA bietet eine hervorragende Gelegenheit, auf der Exzellenz der europäischen Wissenschaft aufzubauen, die Lehren aus der aktuellen Krise zu ziehen und sicherzustellen, dass der öffentliche Sektor als kluger Investor agiert, der sinnvolle, bedarfsorientierte Innovationen im Bereich der öffentlichen Gesundheit steuert. In Anbetracht der Überschneidungen mit der Arbeit anderer Stellen könnte es vorteilhaft sein, den Tätigkeitsbereich und die Zuständigkeiten der HERA derart anzupassen, dass sie Folgendes umfassen:

6.6.1. Koordinierung einer EU-Taskforce, die sich speziell mit den Auswirkungen von Gesundheitsnotlagen auf stark gefährdete gesellschaftliche Gruppen sowie auf Gesundheits- und Pflegepersonal befasst. Diese Arbeitsgruppe könnte sich insbesondere, wenn auch nicht ausschließlich, auf ältere Menschen, Menschen mit gesundheitlichen Problemen und Menschen mit Behinderungen konzentrieren.

6.6.2. Fokussierung auf Nichtdiskriminierung bei der Reaktion der EU auf künftige Pandemien, wobei sichergestellt wird, dass Präventivmaßnahmen, medizinische Notversorgung und Behandlungen allen zur Verfügung stehen, einschließlich Obdachlosen, fahrenden Gemeinschaften und Personen ohne gültige Ausweispapiere mit Wohnsitz in der EU, die alle Gefahr laufen, im Zuge der staatlichen Reaktion auf Gesundheitskrisen durch das Netz zu fallen.

6.6.3. Kommunikationskampagnen während gesundheitlicher Notlagen, um sicherzustellen, dass die Menschen besser darüber informiert sind, wie sie sich schützen können, wie sie sich in ihrem Alltag anpassen müssen, um geschützt zu bleiben, und wie sie Zugang zu Behandlungen erhalten, wenn diese verfügbar sind. Diese Informationen müssen sich direkt an alle Menschen richten, für sie zugänglich sein und den besonderen Bedürfnissen von Hochrisikogruppen wie älteren Menschen, Menschen mit gesundheitlichen Problemen und Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen. Während der aktuellen COVID-19-Pandemie stützte sich diese Kommunikation in hohem Maße auf die Arbeit der Organisationen der Zivilgesellschaft. Sie sollten daher hierbei konsultiert werden.

6.6.4. Die Leitungsstruktur der HERA sollte transparent und ausgewogen sein und Patientenorganisationen und Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner sowie Vertreter der Forschungsgemeinschaft umfassen. Die Industrie wird zwar ein wichtiger Partner sein, sollte jedoch nicht Teil einer Leitungsstruktur dieser neuen öffentlichen Einrichtung sein. Die Ermittlung des globalen ungedeckten Bedarfs wird ausschließlich vom öffentlichen Gesundheitswesen vorgenommen, außerdem wird die Beteiligung an der Entwicklung neuer Produkte angestrebt, die auf den Markt gebracht werden sollen.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025“

(COM(2020) 565 final)

(2021/C 286/21)

Berichtersteller: **Cristian PÎRVULESCU**

Befassung	Europäische Kommission, 27.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	1.12.2020
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	192/2/9

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den von der Europäischen Kommission vorgelegten EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025 und hofft, dass er die Institutionen und die Mitgliedstaaten der EU dabei unterstützen wird, ihre Bemühungen um die Bekämpfung von Rassismus und sonstigen Formen struktureller Diskriminierung zu verstärken.

1.2. Der Plan ist wichtig und kommt zu rechten Zeit. Durch die Ausweitung der durch COVID-19 ausgelösten epidemiologischen Krise sind neue Herausforderungen bei der Inklusion und der Förderung der Vielfalt entstanden. Bereits ausgegrenzte Gruppen wie Migranten sind mit erheblichen gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Diskriminierende Einstellungen und Handlungen treten in Krisenzeiten in der Regel häufiger auf.

1.3. Auch bereits vor der COVID-19-Krise hatte sich die Lage von Minderheiten und benachteiligten Gruppen in der EU verschlechtert. Migrantenfeindliche Einstellungen nahmen weiter zu und wurden von politischen Entscheidungsträgern und Parteien, die eine gegen Muslime, Afrikaner und Asiaten gerichtete Stimmung schürten, zu wahlpolitischen Zwecken gefördert. Historische Minderheiten wie die Roma wurden zunehmend Ziel von rassistisch motiviertem Hass. Die Sicherheit der jüdischen Bevölkerung in Europa war immer häufiger bedroht, dies weckte schmerzhaft Erinnerungen an den grausamen Antisemitismus, der vor dem Zweiten Weltkrieg auf dem Kontinent wütete.

1.4. Vor diesem Hintergrund sollen mit dem Plan legislative, politische und haushaltspolitische Maßnahmen gebündelt werden. Der Plan führt zwar alle bestehenden Instrumente zusammen, es fehlt ihm jedoch zuweilen an Ehrgeiz und historischer Tiefe. Angesichts der tatsächlichen Lage, die sich rasch verschlechtert, ist der Ansatz allzu zurückhaltend. Der EWSA betont, dass die Ergreifung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und sonstigen Formen von Intoleranz auf europäischer Ebene eine eindeutige, in den Gründungsakten der EU verankerte Pflicht ist. Dies ist keine fakultative Aufgabe, und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den nationalen Behörden sollte nicht Anlass geben, in Selbstzufriedenheit und Untätigkeit zu verfallen. Ein besonderes Anliegen besteht darin, alle Mitgliedstaaten der EU davon zu überzeugen, sich diesen Bemühungen anzuschließen und für eine aktive Zusammenarbeit verschiedener Stellen, Einrichtungen und Organisationen auf nationaler Ebene zu sorgen.

1.5. Der EWSA unterstützt die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften zur Stärkung der Rolle nationaler Gleichstellungsstellen.

1.6. Der EWSA fordert den Rat ferner auf, den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2008 zur Verwirklichung der Gleichbehandlung von Menschen ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Ausrichtung anzunehmen.

1.7. Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, eines entscheidenden Rechtsakts, muss umfassend bewertet werden.

1.8. Der Online-Raum wird zunehmend zum Ersatz für den herkömmlichen öffentlichen Raum. Einige Entscheidungsträger, Gruppen und Organisationen nutzen diesen Raum auch zur Verbreitung rassistischer und diskriminierender Einstellungen. Bei der Konzipierung von Strategien und Verfahren sollte mehr Gewicht auf der organisierten Verbreitung von Hassreden und ihrer angemessenen Bekämpfung liegen.

1.9. Bedauerlicherweise war im letzten Jahrzehnt zu beobachten, dass eine beträchtliche Zahl von Gruppen und Organisationen offen Ideen, Symbole und Handlungen übernommen haben, die ihren Ursprung im europäischen Faschismus zwischen den Kriegen haben. Im vergangenen Jahrzehnt haben sie sich von den Rändern ins Zentrum des öffentlichen Raums bewegt, auch durch eine Mobilisierung über das Internet. Sie wurden zudem durch politische Entwicklungen in großen Staaten außerhalb Europas ermutigt, deren Regierungen in der Innen- und Außenpolitik eine nationalistische und konservative Haltung vertreten. Auf diese neue Mobilisierung muss angemessen reagiert werden, nicht nur durch Legislativ- und Strafmaßnahmen, die möglicherweise zu spät kommen, sondern auch durch ein unmittelbares und entschiedenes Handeln, mit dem die Ursachen der Radikalisierung des rechten Flügels angegangen werden.

1.10. Der EWSA begrüßt den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, den die Kommission vorgelegt hat, und hofft, dass er die Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt, auch für Menschen, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft einen Minderheitenhintergrund haben, weiter nachdrücklich fördern wird. Es ist ferner zu hoffen, dass die sozialen Verpflichtungen der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten in den wirtschaftlich schwierigen Zeiten, die die COVID-19-Pandemie mit sich bringt, aufrechterhalten werden.

1.11. Der EWSA sieht der umfassenden Kinderrechtsstrategie der Kommission, die für 2021 geplant ist, erwartungsvoll entgegen. Er hofft, dass diese Strategie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung umfasst, aber auch Konzepte und Ressourcen miteinander verknüpft, mit denen die nachteiligen Folgen der Pandemie und die dadurch entstandenen Probleme abgemildert werden könnten.

1.12. Die Gesundheitspolitik der EU und der Mitgliedstaaten muss grundlegend überdacht werden, um den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen für alle Menschen und insbesondere für Personen aus benachteiligten Gruppen und Minderheiten sicherzustellen. Dazu gehören eine bessere Finanzierung von Dienstleistungen, der Ausbau der öffentlichen Gesundheitsinfrastruktur in allen Regionen, insbesondere in ärmeren Gebieten, die Erweiterung der primären Gesundheitsversorgung und die Ausrichtung der Leistungserbringung auf die Bedürfnisse und Rechte der Patienten. Besondere Aufmerksamkeit sollten den Rechten, der Würde und dem Wohlergehen älterer Menschen gelten, die während der COVID-19-Pandemie in Pflegeheimen isoliert sind.

1.13. Die geschichtlichen Wurzeln von Rassismus sollten erneut zum Thema gemacht und behandelt werden, vor allem im Bereich der Bildung. Neue Lehrpläne und neue Lehrbücher sollten entwickelt werden, und für Lehrer und Erzieher sollten Ausbildungsprogramme mit Unterstützung der EU durchgeführt werden. Im Sekundar- und Hochschulbereich sollte ein fachübergreifendes Konzept für die gemeinsame europäische Geschichte und das gemeinsame europäische Erbe vorangetrieben werden.

1.14. Der EWSA schließt sich der Kommission an und fordert alle Mitgliedstaaten auf, nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung auszuarbeiten und anzunehmen. Nur in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es solche Pläne, was zeigt, dass das Interesse und das Engagement der Regierungen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist. Der EWSA erwartet, dass für die nationalen Aktionspläne, die 2021 vorgelegt werden müssen, gemeinsame Leitprinzipien festgelegt werden, und ist bereit, zu diesen Bemühungen beizutragen.

1.15. Der EWSA äußert die Hoffnung, dass die Bemühungen von Unternehmensverbänden und einzelnen Unternehmen, ein inklusives Arbeitsumfeld für ihre Beschäftigten, unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion, Alter, Behinderung oder sexueller Ausrichtung, zu schaffen und aufrechtzuerhalten, weiter verstärkt werden. Zu einem inklusiven Arbeitsumfeld gehören auch ein echter sozialer Dialog und eine starke Arbeitnehmervertretung. Der Ausschuss sieht dem Monat der Europäischen Chartas der Vielfalt im Mai 2021 und dem Online-Instrumentarium, das Unternehmen bei der Bewertung ihrer internen Diversität und ihrer Diversitätsstrategien unterstützen soll, erwartungsvoll entgegen.

1.16. Die Finanzmittel für die Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung erscheinen großzügig bemessen. Sie umfassen den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), das neue Programm „Unionsbürgerschaft, Gleichstellung, Rechte und Werte“, Horizont Europa und die neue Aufbau- und Resilienzfazilität. Eine allgemeine Bewertung der bisherigen Maßnahmen lässt darauf schließen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten nur ein begrenztes Interesse zu haben scheinen, auf verschiedene Ressourcen zuzugreifen und sich für die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung einzusetzen. Der EWSA ist der Ansicht, dass Haushaltsmittel allein nicht ausreichen und ein Anreizsystem geschaffen werden sollte.

1.17. Er begrüßt die Absicht der Kommission, mit den europäischen Parteien, dem Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen, der Zivilgesellschaft und Hochschulen zusammenzuarbeiten, um die Beteiligung im Rahmen des europäischen Aktionsplans für Demokratie zu verbessern. Der EWSA ist bereit, zu der Arbeit beizutragen und seine eigene Sicht und sein Fachwissen einzubringen.

1.18. Der EWSA fordert die Kommission auf, die verschiedenen Pläne, bei denen sich Ziele und Instrumente erheblich überschneiden, besser zu integrieren. Er schlägt vor, den Aktionsplan gegen Rassismus, die Strategie zur Umsetzung der Charta der Grundrechte, den Aktionsplan für Demokratie und den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit zu integrieren. Da diese Pläne unterschiedliche Politikbereiche abdecken, sollten auch gemeinsame Aspekte und Synergien ermittelt werden.

1.19. Einer der Grundpfeiler einer wirksamen Politik in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte ist eine lebendige, gut organisierte und durchsetzungsfähige Zivilgesellschaft, die auf allen Ebenen — der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene — aktiv ist. Der EWSA fordert die Kommission daher nachdrücklich auf, eine umfassende Strategie für die europäische Zivilgesellschaft auszuarbeiten, um sie bei der Erfüllung ihres demokratischen Auftrags zu unterstützen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. *Rassismus und Rassendiskriminierung durch Rechtsvorschriften bekämpfen: Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens und Maßnahmen*

2.1.1. Der EWSA fordert die Kommission auf, umgehend eine eingehende Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens vorzunehmen. Die Überwachung der Umsetzung und Anwendung der EU-Rechtsvorschriften ist äußerst wichtig, um wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung ergreifen zu können. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Standpunkte der an vorderster Front stehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen, Sozialpartner und Bürgergruppen sowie der nationalen Gleichstellungsstellen in die Bewertung einzubeziehen. Organisationen, die unmittelbar mit den betroffenen Gruppen zusammenarbeiten, sollten ebenfalls beteiligt werden.

2.1.2. Der EWSA sieht dem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der 2021 vorgelegt werden soll, erwartungsvoll entgegen und begrüßt den möglichen Schwerpunkt auf Rechtsvorschriften im Bereich der Strafverfolgung. Er fordert die Kommission ferner auf, gegebenenfalls vorausschauend Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

2.1.3. Der EWSA unterstützt die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften zur Stärkung der Rolle nationaler Gleichstellungsstellen. Es ist bedauerlich, dass sich die Befugnisse und Aufgaben dieser wichtigen Einrichtungen, die dafür zuständig sind, Diskriminierungsopfern unabhängige Unterstützung zu gewähren, die Gleichstellung zu fördern, unabhängige Untersuchungen durchzuführen und unabhängige Berichte und Empfehlungen herauszugeben, derart stark unterscheiden. Ihre Rollen müssen unbedingt überdacht und weiter ausgebaut werden.

2.1.4. Der EWSA fordert den Rat ferner auf, den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2008 zur Verwirklichung der Gleichbehandlung von Menschen ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sexuellen Ausrichtung ⁽¹⁾ anzunehmen.

2.1.5. Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zur strafrechtlichen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ⁽²⁾, eines entscheidenden Rechtsakts, muss umfassend geprüft werden. Wie es im Vorschlag heißt, bestehen ernste Bedenken hinsichtlich der Frage, inwieweit Hassreden und hassmotivierte Straftaten in den nationalen Strafrechten ordnungsgemäß unter Strafe gestellt werden. Der Ausschuss teilt diese Bedenken.

2.1.6. Besonders besorgniserregend ist die Zunahme von Hassreden im Online-Raum. ⁽³⁾ Mit dem Rahmenbeschluss werden die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, die öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass aus Gründen der Hautfarbe, Religion, Abstammung, nationalen oder ethnischen Herkunft oder Rasse unter Strafe zu stellen, bei der Umsetzung der Rechtsvorschrift bestehen jedoch erhebliche Mängel. Die nationalen Behörden müssen dem Grundsatz der freien Meinungsäußerung Rechnung tragen und genauer definieren, worin unrechtmäßiges Verhalten im Internet besteht. Gleichzeitig müssen sie mit den Informationstechnologie-Plattformen zusammenarbeiten, um den Zugang zu regulieren, und genauere Bestimmungen für die Moderation und die Entfernung von Inhalten festlegen. Bei der freiwilligen Einhaltung von Vorschriften durch die Plattformanbieter und der Entfernung illegaler Inhalte wurden Fortschritte erreicht, es müssen jedoch kontinuierlich Bemühungen unternommen werden, um mit den Entwicklungen im Online-Raum Schritt zu halten.

⁽¹⁾ COM(2008) 426 final.

⁽²⁾ ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55.

⁽³⁾ Der Online-Raum ist auch zunehmend Ziel von Staaten, die unkonventionelle Strategien zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung verfolgen.

2.1.7. Der Online-Raum wird zunehmend zum Ersatz für den herkömmlichen öffentlichen Raum. Hier findet die Mehrzahl der sozialen Interaktionen für eine Vielzahl von Bedürfnissen und Zwecken statt, die vom Kauf von Waren und Dienstleistungen über Unterhaltung, Information, Bildung und Kulturkonsum bis zu staatsbürgerlicher und politischer Mobilisierung reichen. In diesem riesigen Raum verschieben sich durch die Entwicklung von Technologie und Dienstleistungen die Grenzen des sozialen Umgangs und der Interaktionen. Der Raum wird zudem von politischen Entscheidungsträgern, Gruppen und Organisationen bevorzugt genutzt, um ihre Werte und Ideologien bekannt zu machen, mit der Öffentlichkeit zu interagieren und zum Handeln zu mobilisieren. ⁽⁴⁾ Einige rücken rassistische und diskriminierende Einstellungen in den Mittelpunkt ihrer politischen Aktion und Mobilisierung. Bei der Konzipierung von Strategien und Verfahren sollte mehr Gewicht auf der organisierten Verbreitung von Hassreden und ihrer angemessenen Bekämpfung liegen.

2.1.8. Bedauerlicherweise war im letzten Jahrzehnt zu beobachten, dass eine beträchtliche Zahl von Gruppen und Organisationen offen Ideen, Symbole und Handlungen übernommen haben, die ihren Ursprung im europäischen Faschismus zwischen den Kriegen haben. Dazu gehören Parteien in nationalen Parlamenten, außerparlamentarische Parteien, politische Bewegungen und Milizen, die alle in einer politischen Kultur des Hasses und der Diskriminierung wurzeln. Im vergangenen Jahrzehnt haben sie sich von den Rändern ins Zentrum des öffentlichen Raums bewegt, auch durch eine Mobilisierung über das Internet. Sie wurden zudem durch politische Entwicklungen in großen Staaten außerhalb Europas ermutigt, deren Regierungen in der Innen- und Außenpolitik eine nationalistische und konservative Haltung vertreten. Auf diese neue Mobilisierung muss angemessen reagiert werden, nicht nur durch Legislativ- und Strafmaßnahmen, die möglicherweise zu spät kommen, sondern auch durch ein unmittelbares und entschiedenes Handeln, mit dem die Ursachen der Radikalisierung des rechten Flügels angegangen werden.

2.1.9. Wie es im Vorschlag heißt, haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um rassistische Gruppierungen und ihre Symbole — häufig auf der Grundlage der Rechtsvorschriften zu Hassdelikten, Hetze oder Terrorismus — zu verbieten, oder sie haben strafrechtliche Sanktionen im Zusammenhang mit der Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und/oder der nationalsozialistischen und faschistischen Zeit sowie mit Propaganda für terroristische Gruppen eingeführt. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, es muss jedoch mehr getan werden. In allen Ländern sollte es nationale Reaktionen auf gewalttätigen Extremismus geben. Dabei sollte ihr Vorgehen durch gemeinsame Maßnahmen auf EU-Ebene unterstützt werden. Der EWSA sieht dem Bericht der Kommission über nationale Reaktionen auf gewalttätigen Extremismus erwartungsvoll entgegen. Er fordert die Kommission auf, nicht nur mit den Strafverfolgungsbehörden eng zusammenzuarbeiten, die in der Regel mit der Beobachtung von gewalttätigem Extremismus beauftragt sind, sondern auch mit nationalen Gleichstellungsstellen, unabhängigen Überwachungsstellen, zivilgesellschaftlichen Organisationen (einschließlich religiöser Gemeinschaften), Sozialpartnern, den Medien und den Hochschulen. Der EWSA ist bereit, mit seinem Fachwissen zur Ausarbeitung gemeinsamer Pläne der EU zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus beizutragen. Diese Maßnahmen sollten nicht nur auf sichtbare Fälle von gewalttätigem Extremismus im fortgeschrittenen Stadium abzielen, sondern auch auf die Ursachen und das Umfeld, das die Radikalisierung und das Handeln begünstigt hat.

2.1.10. Der EWSA fordert alle Mitgliedstaaten auf, die unverzügliche Ratifizierung des Übereinkommens 190 (2019) der Internationalen Arbeitsorganisation in Erwägung zu ziehen. Dabei handelt es sich um das allererste internationale Übereinkommen, in dem jede Form von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt unumwunden verurteilt wird. Als solches hat es Auswirkungen auf Belästigung und Diskriminierung auf Grund der Rasse, des Geschlechts oder aus anderen Gründen.

2.2. Über die EU-Rechtsvorschriften hinaus — mehr tun, um Rassismus im Alltag zu bekämpfen

2.2.1. Der EWSA begrüßt den neuen Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Diskriminierung durch Strafverfolgungsbehörden. Diese Behörden sind tagtäglich in allen europäischen Gemeinden tätig und könnten wichtige Akteure bei der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung sein. Bedauerlicherweise sind die Themen Demokratie, Schutz von Menschenrechten und Diskriminierung im Allgemeinen nicht Teil der Aus- und Fortbildung der Behördenmitarbeiter. In einigen Fällen entwickeln die Beschäftigten von Strafverfolgungsbehörden selbst rassistische, fremdenfeindliche und diskriminierende Einstellungen, im schlimmsten Fall haben sie Verbindungen zu externen Gruppen, die diese Ideen verbreiten. Der Ausschuss begrüßt die Arbeit, die die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) bei der Entwicklung von Schulungsressourcen und -instrumenten leisten; dies ist jedoch nicht ausreichend. Die Zahl der potenziellen Teilnehmer von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen geht in die Hunderttausende. Die Zusammenarbeit mit nationalen Fortbildungseinrichtungen muss deshalb erheblich verstärkt werden, und für die Fortbildung auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene müssen mehr Mittel bereitgestellt werden. Die FRA und die CEPOL können nationale Fortbildungseinrichtungen auch dazu auffordern, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Hochschulen zusammenzuarbeiten, um die Lehrinhalte besser an die nationalen Besonderheiten anzupassen.

⁽⁴⁾ Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, den Aktionsplan besser in die europäische Digitalstrategie einzubeziehen.

2.2.2. Der EWSA begrüßt das entschiedene Engagement der Kommission für die Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten beim Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum durch politische Maßnahmen und Finanzierungsprogramme. Der EWSA begrüßt deshalb den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, den die Kommission vorgelegt hat, und hofft, dass er die Gleichheit auf dem Arbeitsmarkt, auch für Menschen, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft einen Minderheitenhintergrund haben, weiter nachdrücklich fördern wird. Es ist ferner zu hoffen, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten in den schwierigen wirtschaftlichen Zeiten, die die COVID-19-Pandemie mit sich bringt, nach wie vor zu ihren sozialen Verpflichtungen stehen werden.

2.2.3. Der EWSA begrüßt die Absicht, NextGenerationEU, das Instrument für technische Unterstützung und den Gesamthaushaltsplan für den Zeitraum 2021–2027 zu nutzen, um soziale Inklusion zu fördern, Chancengleichheit für alle zu gewährleisten und Diskriminierung zu bekämpfen. Angesichts der COVID-19-Krise, die sich unverhältnismäßig stark auf benachteiligte Personen und Minderheiten ausgewirkt hat, ist es wichtig, die Infrastruktur zu entwickeln und einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheits- und Sozialfürsorge, zu Wohnraum und zu hochwertigen, segregationsfreien und inklusiven Dienstleistungen in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu gewährleisten.

2.2.4. Durch die COVID-19-Krise haben sich die Probleme von benachteiligten Gruppen und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt verschärft. Menschen mit Minderheitenhintergrund haben Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden, und, selbst wenn sie eine Beschäftigung haben, ihrem Bildungs- und Qualifikationsniveau entsprechend bezahlt zu werden. Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, die zu Massenentlassungen und einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung geführt haben, treffen benachteiligte Gruppen und Minderheiten am stärksten. Der EWSA sieht dem Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte erwartungsvoll entgegen, mit dem Diskriminierung im Beschäftigungsbereich wirksam bekämpft werden soll.

2.2.5. COVID-19 hat sich auch nachteilig auf die Bildung ausgewirkt. Durch die Schulschließungen im Jahr 2020, die voraussichtlich auch im Jahr 2021 andauern werden, wurde ein Bildungsprozess beeinträchtigt, der bereits nicht in ausreichendem Maße inklusiv war. Schon vor der Pandemie haben Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Gruppen oder Minderheiten die Schule vorzeitig verlassen oder nicht vollständig am Lernprozess teilgenommen. Soweit Kinder mit Minderheitenhintergrund am Bildungswesen teilnahmen, waren sie Diskriminierung und Mobbing ausgesetzt, was im Vorschlag der Europäischen Kommission nicht vollständig anerkannt wird. Schulen sind nicht nur Bildungseinrichtungen; im Rahmen des Schulbesuchs werden verschiedene Dienstleistungen erbracht, die von der Verpflegung über Gesundheitskontrollen und -fürsorge bis zur Verhinderung von Misshandlungen durch Eltern und Gemeinschaften reichen. Die Verlagerung auf den Online-Unterricht war eine Notlösung. In vielen Fällen entstanden dadurch weitere Hürden für Kinder aus benachteiligten Gruppen und Minderheiten, da sie nicht über geeignete Geräte und einen Internetanschluss verfügten. Sobald die Schulen wieder geöffnet werden können, müssen unmittelbare und wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um Förderunterricht und andere Dienstleistungen anzubieten. Der EWSA sieht der umfassenden Kinderrechtsstrategie der Kommission, die für 2021 geplant ist, erwartungsvoll entgegen. Er hofft, dass diese Strategie Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung umfasst, aber auch Konzepte und Ressourcen miteinander verknüpft, mit denen die nachteiligen Folgen der Pandemie und die dadurch entstandenen Probleme abgemildert werden könnten.

2.2.6. Der EWSA begrüßt die Arbeit des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung und hofft, dass dessen Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die Bildung, weiterhin unterstützt und ausgebaut wird.

2.2.7. Im Gesundheitsbereich hatte COVID-19 erhebliche Auswirkungen. Die Ungleichheiten im Gesundheitsbereich, von denen Menschen, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft einen Minderheitenhintergrund haben, betroffen sind, haben zugenommen. Der Ausschuss fordert die EU-Plattform für Gesundheitspolitik auf, sich eingehend mit der Frage des Abbaus von Ungleichheiten aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft zu beschäftigen. Die EU muss mehr tun, damit EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Gebietsansässige während und nach der Pandemie Zugang zu hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen haben. Die Bemühungen der EU, medizinische Ausrüstung bereitzustellen und zu einem späteren Zeitpunkt den Zugang zu Impfstoffen zu sichern, müssen gewürdigt und unterstützt werden. Allerdings kann das Problem des mittel- und langfristigen Zugangs und der Qualität für alle und insbesondere für Menschen aus benachteiligten Gruppen und Minderheiten nur durch ein gründliches Umdenken in der Gesundheitspolitik der EU und der Mitgliedstaaten gelöst werden. Dazu gehören eine bessere Finanzierung von Dienstleistungen, der Ausbau der öffentlichen Gesundheitsinfrastruktur in allen Regionen, insbesondere in ärmeren Gebieten, die Erweiterung der primären Gesundheitsversorgung und die Ausrichtung der Leistungserbringung auf die Bedürfnisse und Rechte der Patienten.

2.2.8. Beim Thema Wohnraum muss mehr getan werden. Wie im Vorschlag festgestellt wird, verstärkt Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt die Segregation, was sich wiederum auf Bildungs- oder Beschäftigungsmöglichkeiten auswirkt und im Falle von Familien mit Kindern erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder hat. Die COVID-19-Epidemie hat deutlich gemacht, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse ergriffen werden müssen. Die Verhinderung einer Ansteckung und schwerer Formen der Krankheit hängt vom allgemeinen Gesundheitszustand, aber auch vom Zugang zu Wasser und sanitären Einrichtungen ab. Dem Thema Wohnsegregation, vor allem in ärmeren Gebieten, sollte Vorrang eingeräumt werden. Mittel zur Unterstützung von Maßnahmen für segregationsfreien Wohnungsbau und zur Gewährleistung des Zugangs zu inklusiven und hochwertigen allgemeinen Dienstleistungen werden zwar im Rahmen der Kohäsionspolitik bereitgestellt, doch ist nicht klar, ob nationale und lokale Behörden bereit sind, sie in Anspruch zu nehmen.

2.3. Struktureller Rassismus — Bekämpfung des zugrunde liegenden Problems

2.3.1. Die Bekämpfung von Stereotypen und die Sensibilisierung für die Geschichte haben für einen Kontinent ohne Rassismus und Diskriminierung größte Bedeutung. Die geschichtlichen Wurzeln von Rassismus sollten erneut zum Thema gemacht und behandelt werden, vor allem im Bereich der Bildung. Der Ausschuss begrüßt die Arbeit des Europarates in den Bereichen Geschichte und Geschichtsunterricht. Die zur Verfügung gestellten Instrumente werden jedoch nicht regelmäßig in großem Umfang im Geschichtsunterricht eingesetzt. In dieser Richtung müssen weitere abgestimmte und entschlossene Maßnahmen ergriffen werden. Neue Lehrpläne und neue Lehrbücher sollten entwickelt werden, und für Lehrer und Erzieher sollten Ausbildungsprogramme mit Unterstützung der EU durchgeführt werden. Im Sekundar- und Hochschulbereich sollte ein fachübergreifendes Konzept für die gemeinsame europäische Geschichte und das gemeinsame europäische Erbe vorangetrieben werden. Die Ausrichtung auf die formale und nicht-formale Bildung hat für eine wirksame Politik zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung grundlegende Bedeutung.

2.3.2. Die Kreativbranche spielt ebenfalls eine wichtige Rolle und kann als Brücke zwischen sozialen Gruppen fungieren. Empathie und Solidarität sind Werte, die die Grundlage einer inklusiven Gesellschaft bilden. Der Ausschuss begrüßt daher, dass der Schwerpunkt des Programms „Kreatives Europa“ und anderer Programme darauf liegt, Hindernisse zu beseitigen und die soziale Inklusion sowie die Teilhabe unterrepräsentierter und benachteiligter Gruppen zu fördern.

2.3.3. Die Zusammenarbeit mit Journalisten ist ebenfalls angebracht und wichtig. Der EWSA unterstützt die Bestrebungen der Kommission, eine Reihe von Weiterbildungsprogrammen zu rassischen und ethnischen Stereotypen zu entwickeln, in denen Journalisten, Organisationen der Zivilgesellschaft und Vertreter verschiedener rassischer oder ethnischer Minderheiten zusammenkommen. Der EWSA ist bereit, zu diesen Bemühungen beizutragen.

2.3.4. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, eine gemeinsame Methode für die Erhebung relevanter Daten auszuarbeiten, einschließlich nach ethnischer Herkunft und Rasse aufgeschlüsselter Daten. Diese Methode sollte sich an den Grundsätzen der Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz von 2002 und des Aktionsprogramms von Durban orientieren. Es sollten aufgeschlüsselte Daten in Bevölkerungsstatistiken erfasst werden, die mit ausdrücklicher Zustimmung der Befragten auf der Grundlage ihrer Selbstidentifizierung und im Einklang mit den Menschenrechtsnormen zum Schutz der Privatsphäre erhoben werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Arbeit der Agentur für Grundrechte im Bereich der Datenerhebung nicht ausreicht und dass entsprechende Anstrengungen auch auf Ebene der Mitgliedstaaten unternommen werden sollten.

2.3.5. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung bewährter Verfahren für die Zusammenarbeit mit der lokalen Ebene (Städte) und der Ebene von Stadtvierteln und Ortsquartieren, auf der struktureller Rassismus im Alltag und bei der Arbeit auftritt. Ziel ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die durch interkulturelle Toleranz geprägt sind.

2.4. Rahmen für die Umsetzung: umfassende Nutzung der EU-Instrumente

2.4.1. Der EWSA schließt sich der Kommission an und fordert alle Mitgliedstaaten auf, nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung auszuarbeiten und anzunehmen. Nur in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es solche Pläne, was zeigt, dass das Interesse und das Engagement der Regierungen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist.⁽⁵⁾ Der EWSA erwartet, dass für die nationalen Aktionspläne, die 2021 vorgelegt werden müssen, gemeinsame Leitprinzipien festgelegt werden, und ist bereit, zu diesen Bemühungen beizutragen. Die im bestehenden Aktionsplan hervorgehobenen Politikbereiche (Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Diskriminierungsbekämpfung und die Rolle der Gleichstellungsstellen, Hetze und durch Hass motivierte Straftaten, unrechtmäßige Profilerstellung (Profiling) durch Strafverfolgungsbehörden, Risiken im Zusammenhang mit neuen Technologien, Stereotype und Geschichtsbewusstsein, gleichberechtigter Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum, durchgängige Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen auf nationaler Ebene, Einbeziehung der regionalen und kommunalen Ebene, Finanzierung der Bekämpfung des Rassismus, Datenerhebung, Dialog mit der Zivilgesellschaft) sind gut strukturiert und umfassend. Ein besonderes Anliegen besteht darin, alle Mitgliedstaaten der EU davon zu überzeugen, sich an diesen Bemühungen zu beteiligen und für die aktive Zusammenarbeit verschiedener Stellen, Einrichtungen und Organisationen auf nationaler Ebene zu sorgen.

2.4.2. Der EWSA äußert die Hoffnung, dass die Bemühungen von Unternehmensverbänden und einzelnen Unternehmen, ein inklusives Arbeitsumfeld für ihre Beschäftigten, unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion, Alter, Behinderung oder sexueller Ausrichtung, zu schaffen und aufrechtzuerhalten, weiter verstärkt werden.⁽⁶⁾ Zu einem inklusiven Arbeitsumfeld gehören auch ein echter sozialer Dialog und eine starke Arbeitnehmervertretung. Der Ausschuss sieht dem Monat der Europäischen Chartas der Vielfalt im Mai 2021 und dem Online-Instrumentarium, das Unternehmen bei der Bewertung ihrer internen Diversität und ihrer Diversitätsstrategien unterstützen soll, erwartungsvoll entgegen.

⁽⁵⁾ Laut dem Grundrechtebericht 2020 (Juni 2020, FRA) hatten 15 Mitgliedstaaten im Jahr 2019 Aktionspläne gegen Rassismus, rassistische/ethnische Diskriminierung und damit zusammenhängende Intoleranz (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Niederlande, Portugal, Schweden, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik). Das Vereinigte Königreich hatte einen Plan, ist jedoch am 1. Januar 2021 aus der EU ausgetreten.

⁽⁶⁾ Dem Vorschlag zufolge gibt es derzeit in 24 Mitgliedstaaten Diversitätschartas mit über 12 000 Unterzeichnern (Unternehmen, öffentliche Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen, Gewerkschaften), von denen insgesamt mehr als 16 Mio. Beschäftigte erfasst werden.

2.4.3. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Zusage der Kommission, darauf hinzuwirken, dass die Bekämpfung von Diskriminierung aus bestimmten Gründen und deren Schnittpunkt mit anderen Diskriminierungsgründen wie Geschlecht, Behinderung, Alter, Religion oder sexueller Ausrichtung in alle Politikbereiche, Rechtsvorschriften und Finanzierungsprogramme der EU einbezogen wird.

2.4.4. Die Finanzmittel für die Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung erscheinen großzügig bemessen. Sie umfassen den mehrjährigen Finanzrahmen, das neue Programm „Unionsbürgerschaft, Gleichstellung, Rechte und Werte“, Horizont Europa und die neue Aufbau- und Resilienzfazilität. Eine allgemeine Bewertung der bisherigen Maßnahmen lässt darauf schließen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten nur ein begrenztes Interesse zu haben scheinen, auf verschiedene Ressourcen zuzugreifen und sich für die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung einzusetzen. Der EWSA ist der Ansicht, dass Haushaltsmittel allein nicht ausreichen und ein Anreizsystem geschaffen werden sollte. Ein wichtiger Grund für das begrenzte Interesse könnten der heikle, politische Charakter der Maßnahmen und die politische Mobilisierung radikaler Führungspolitiker, Organisationen und Gruppen gegen diese Maßnahmen sein.

2.4.5. Die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung im Rahmen außenpolitischer Maßnahmen stellt eine weitere Priorität dar, vor allem in einer Welt, die von der COVID-19-Pandemie schwer getroffen ist. Der EWSA hofft, dass die Werte der Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung sowie der Förderung von Gleichheit durch das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit gemeinsam mit Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie den Sozialpartnern der Partnerstaaten umfassend unterstützt werden. (7)

2.5. *Konstruktive Maßnahmen der EU: Zuhören und handeln*

2.5.1. Die demokratische Teilhabe und Vertretung ausgrenzungsgefährdeter Gruppen, wie Menschen, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft einen Minderheitenhintergrund haben, ist in den meisten Teilen Europas weiterhin unzureichend. Der EWSA begrüßt daher die Absicht der Kommission, mit den europäischen Parteien, dem Europäischen Kooperationsnetz für Wahlen und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten, um die Beteiligung im Rahmen des europäischen Aktionsplans für Demokratie zu verbessern. Der EWSA ist bereit, zu der Arbeit beizutragen und seine eigene Sicht und sein Fachwissen einzubringen. Ein Schwerpunkt wäre die Beseitigung verschiedener rechtlicher und administrativer Probleme, der mangelnden Barrierefreiheit und institutioneller Schwierigkeiten von Menschen, die sich auf allen Ebenen an der Politik beteiligen wollen. Ein weiterer Schwerpunkt wäre die Arbeit mit Parteien, die aufgefordert werden sollten, vielfältigere und integrativere Wählerschaften aufzubauen und Entscheidungsträger und Kandidaten zu fördern, die einer Minderheit oder einer benachteiligten Gruppe angehören.

2.5.2. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission regelmäßig mit Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern zusammentreffen wird, die sich für die Bekämpfung von Rassismus auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene einsetzen, um eine Bestandsaufnahme der Fortschritte zu machen, die beim Kampf gegen Rassismus zu verzeichnen sind. Der EWSA ist bereit, an dem Dialog teilzunehmen. Auch Glaubensvertreter müssen einbezogen werden.

2.5.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Ernennung eines Anti-Rassismus-Koordinators geplant hat. Der Koordinator wird mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, den Organisationen der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und der Wissenschaft zusammenarbeiten, um die politischen Maßnahmen im Bereich der Rassismusbekämpfung zu verstärken.

2.5.4. Der EWSA sieht dem von der Kommission geplanten Gipfel gegen Rassismus erwartungsvoll entgegen. Dieser Gipfel wird gleichzeitig mit dem Internationalen Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung am 21. März 2021 stattfinden; dieser Tag wird in jedem Jahr auf der Agenda der Kommission stehen.

2.5.5. Die Arbeit der Kommission zur Förderung der Vielfalt und zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien und inklusiven Arbeitsplatzes für alle Menschen unabhängig von ihrer Rasse, ethnischen Herkunft oder Hautfarbe ist zu begrüßen und setzt einen sehr hohen Standard für die Arbeitsweise der anderen EU-Institutionen.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

(7) ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 163.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025“

(COM(2020) 698 *final*)

(2021/C 286/22)

Berichterstatter: **Ionuț SIBIAN**

Mitberichterstatterin: **Maria del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Befassung	Europäische Kommission, 14.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	187/8/12

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt und unterstützt den Mut der Europäischen Kommission zur Annahme der Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, mit der Diskriminierung verringert und die Sicherheit und die Grundrechte von LGBTIQ-Personen in der gesamten Europäischen Union gewährleistet werden sollen, indem Legislativmaßnahmen auf europäischer Ebene ergriffen werden, die Mitgliedstaaten aber auch aufgefordert werden, die in der Strategie genannten Aktionspläne auf nationaler Ebene auszuarbeiten und umzusetzen.

1.2. Nach Ansicht des EWSA muss die Kommission für den Erfolg der Strategie einen wirkungsvollen Mechanismus für ihre Umsetzung einrichten und ihre Anwendung regelmäßig horizontal und vertikal überwachen. Dabei muss die Kommission einen breiten Dialog zwischen europäischen und internationalen Institutionen, den Mitgliedstaaten, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern fördern.

1.3. Der EWSA ist überzeugt, dass die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen mit anderen europäischen Strategien verknüpft werden muss, um ihre Ziele und eine sektorübergreifende Dimension zu erreichen, so z. B. mit der Strategie für die Rechte von Opfern, der Gleichstellungsstrategie, dem EU-Aktionsplan gegen Rassismus, der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Kinderrechtsstrategie.

1.4. Eine der drängendsten Probleme ist die Diskriminierung von LGBTIQ-Personen am Arbeitsplatz und beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Entsprechend der Richtlinie über Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG) ⁽¹⁾ müssen auch trans*, nichtbinäre, intersexuelle und queere Personen vor Diskriminierung in diesen Bereichen geschützt werden. Der EWSA begrüßt ferner den Wunsch der Kommission, die Anwendung der Richtlinie über den Bereich Beschäftigung hinaus zu ermöglichen, da er die Richtlinie als wirksame Maßnahme zur Bekämpfung der Diskriminierung von LGBTIQ-Personen betrachtet.

1.5. Um die Beschäftigungsfähigkeit von LGBTIQ-Personen zu verbessern, müssen aktive Beschäftigungsmaßnahmen ergriffen und eine LGBTIQ-Dimension in die Beschäftigungspläne integriert werden. Wichtig ist zudem, dass es in den Unternehmen Pläne zur Gleichstellung von LGBTIQ gibt, um gegen Diskriminierung von LGBTIQ-Personen am Arbeitsplatz vorzugehen, und dass diese Pläne konkrete Maßnahmen, Protokolle und Instrumente zur Bekämpfung von Diskriminierung vorsehen.

⁽¹⁾ ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

1.6. Um LGBTIQ-Personen vor sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligung und großer Armut und sozialer Ausgrenzung zu schützen, müssen die Mitgliedstaaten angehalten werden, medizinische und soziale Dienste, Schutzunterkünfte, Hilfsprogramme und sichere Räume u. a. für LGBTIQ-Personen, die Opfer von häuslicher Gewalt, Hassverbrechen und Hetze sind, und LGBTIQ-Jugendliche, die keine familiäre Unterstützung haben, bereitzustellen.

1.7. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass sogenannte Konversionsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten verboten werden sollten, da diese Praktiken gegen die Grundrechte verstoßen und als Folter eingestuft worden sind. Die Europäische Kommission muss die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, alle Formen schädlicher Praktiken, einschließlich medizinisch unnötiger Eingriffe bei intersexuellen Personen, zu verbieten und ihr Recht bezüglich Geschlechtsidentität zu reformieren, um sicherzustellen, dass es den Menschenrechtsnormen der Selbstbestimmung entspricht.

1.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, Mittel für die Ausbildung von Fachleuten bereitzustellen, die mit LGBTIQ-Personen interagieren, und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Ferner müssen EU-Mittel für Schulungen von Ärzten, Lehrern und anderen Fachkräften bereitgestellt werden, damit diese die besonderen Lebensumstände und Bedürfnisse von LGBTIQ-Personen besser verstehen. Darüber hinaus werden über das Pilotprojekt EUHealth4LGBTIQ Schulungshandbücher für Gesundheitsdienstleister bereitgestellt. Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, auf nationaler Ebene entsprechende Schulungen anzubieten.

1.9. Was die Finanzmittel für die Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt angeht, muss die Europäische Kommission nach Ansicht des EWSA ein robustes Verfahren zur Überwachung der Verwendung dieser Mittel durch die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem in Artikel 2 EUV genannten europäischen Grundsatz der Nichtdiskriminierung und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte gemäß der Grundrechtecharta einführen. Die Kontrolle muss — wie in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Finanzperiode 2021–2027 vorgesehen — sowohl *ex-ante* im Rahmen eines Audits zum Thema Vielfalt als auch *ex-post* erfolgen.

1.10. Die Europäische Kommission muss ihre Rolle als Hüterin der Verträge der Europäischen Union wahrnehmen und ihre Bemühungen um eine vollständige Umsetzung und Anwendung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf die Richtlinie 2004/38/EG⁽²⁾, sowie der Asylvorschriften verstärken. Ferner muss im Zusammenhang mit der Freizügigkeit und in grenzübergreifenden Fragen auf europäischer Ebene eine klare, inklusive und nicht diskriminierende Regelung für den Begriff „Familie“ (unter Einbeziehung von Regenbogenfamilien) sowie für die Anerkennung von Geburtsurkunden von trans*-Personen in allen Mitgliedstaaten unabhängig von sonstigen Verwaltungs- oder Rechtsverfahren getroffen werden.

1.11. Die Europäische Union muss ihrer Rolle als weltweiter Verfechterin der Menschenrechte gerecht werden, zu denen auch die Freiheit und die Würde von LGBTIQ-Personen gehören. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die europäische Gemeinschaft mit internationalen und regionalen Institutionen zusammenarbeiten, um Homosexualität generell zu entkriminalisieren und die Würde und die Grundrechte von LGBTIQ-Personen in der ganzen Welt zu wahren.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA hält es für äußerst wichtig, dass europäische und nationale Institutionen Maßnahmen zum Schutz von LGBTIQ-Personen ergreifen, damit die in der Charta der Grundrechte und im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankerten Werte, nämlich „Menschenwürde, [...] Gleichheit, [...] Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“⁽³⁾, in der gesamten Union geachtet werden. Der EWSA unterstützt die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Ausrufung der EU zum „Freiheitsraum für LGBTIQ-Personen“.

2.2. Aus Daten⁽⁴⁾ der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte geht hervor, dass LGBTIQ-Personen eine schutzbedürftige Gruppe sind, die durch die europäischen Organe und die nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten unterstützt werden muss. Nach Ansicht des EWSA ist die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025 ein erster Schritt, um Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität/geschlechtlichen Ausdrucksform und der Geschlechtsmerkmale zu bekämpfen und der LGBTIQ-Gemeinschaft in der gesamten Union einen sicheren Raum zu bieten.

⁽²⁾ ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

⁽³⁾ Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union.

⁽⁴⁾ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf.

2.3. Der EWSA begrüßt, dass im Kommissionsdokument die Intersektionalität als bereichsübergreifender Grundsatz angesehen wird: Neben anderen persönlichen Merkmalen oder Identitäten wie Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung und Alter werden die sexuelle Orientierung, die Geschlechtsidentität/geschlechtliche Ausdrucksform und die Geschlechtsmerkmale berücksichtigt. All dies wird auch in den Zusammenhang der COVID-19-Krise gestellt, von der schutzbedürftige LGBTIQ-Personen unverhältnismäßig stark betroffen sind.

2.4. Damit die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025 in der gesamten Union wirksam umgesetzt werden kann, muss die Europäische Kommission jedoch ein Umsetzungs- und Überwachungsverfahren einrichten, um zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die Strategie umgesetzt wurde. Hierfür muss die Kommission jährlich prüfen, ob und inwieweit die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten die wichtigsten Prioritäten der Strategie umgesetzt haben. Diese Evaluierung sollte in Absprache mit den Mitgliedstaaten und der organisierten Zivilgesellschaft durchgeführt werden.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Diskriminierung von LGBTIQ-Personen

3.1.1. Diskriminierung beeinträchtigt LGBTIQ-Personen in allen Lebensphasen. Von früher Kindheit an werden Kinder, Jugendliche sowie Kinder aus LGBTIQ- oder Regenbogenfamilien, in denen ein Familienmitglied LGBTIQ ist, oft stigmatisiert und zu Zielen von Diskriminierung und Aggression. Das wirkt sich auf ihre schulischen Leistungen und ihre Beschäftigungsaussichten, ihr tägliches Leben sowie das Wohlbefinden der gesamten Familie aus. Daher müssen umfangreichere und bessere Kinderschutzmaßnahmen insbesondere im Bildungsbereich ergriffen werden, um Diskriminierung von LGBTIQ-Personen zu bekämpfen.

3.1.2. Eine der drängendsten Probleme ist die Diskriminierung von LGBTIQ-Personen am Arbeitsplatz⁽⁵⁾ und beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Daher müssen entsprechend der Richtlinie über Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf auch trans*, nichtbinäre, intersexuelle und queere Personen vor Diskriminierung in diesen Bereichen geschützt werden. Der EWSA begrüßt ferner den Wunsch der Kommission, die Anwendbarkeit der Richtlinie über den Bereich Beschäftigung und Berufsausbildung hinaus auszuweiten, da er die Richtlinie als wirksame Maßnahme zur Bekämpfung der Diskriminierung von LGBTIQ-Personen betrachtet.

3.1.3. Bezüglich der Diskriminierung am Arbeitsplatz muss trans*-Personen aufgrund der sozialen und gesellschaftlichen Probleme, vor denen sie stehen (beispielsweise die Diskrepanz zwischen der tatsächlichen und der rechtlichen Situation aufgrund komplexer Verfahren zur Änderung von Ausweispapieren in den meisten Mitgliedstaaten, Mangel an medizinischen Verfahren, Vorurteile ihnen gegenüber usw.), besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Diese Probleme können zu Belästigung am Arbeitsplatz, Entlassung und ganz allgemein zu zahlreichen Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche und danach führen.

3.1.4. Der EWSA betont, dass die Europäische Union Aktionslinien für aktive Beschäftigungsmaßnahmen festlegen muss, damit die Mitgliedstaaten und die einzelstaatlichen Behörden nationale Beschäftigungspläne ausarbeiten, die spezielle Maßnahmen für LGBTIQ-Personen umfassen und die Folgen des fehlenden Zugangs zu Beschäftigung, unter denen sie strukturell leiden, verringern.

3.1.5. Der EWSA hält es für wichtig, die europäischen Rechtsvorschriften über Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich auf trans*, nichtbinäre, intersexuelle und queere Personen auszuweiten, um alle LGBTIQ-Personen vor Diskriminierung im Beschäftigungsbereich aufgrund der sexuellen Ausrichtung, Geschlechtsidentität und geschlechtlichen Ausdrucksform sowie der Geschlechtsmerkmale zu schützen.

3.1.6. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission, die Richtlinie über Gleichbehandlung auf andere Bereiche — über Beschäftigung und Berufsausbildung hinaus — auszuweiten. Die Aufforderung der Kommission an den Rat, den Vorschlag anzunehmen, um die Lücken im EU-Recht zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung, aber auch aufgrund der Geschlechtsidentität und geschlechtlichen Ausdrucksform sowie der Geschlechtsmerkmale und der Familiengruppe zu schließen, muss unterstützt werden.

3.1.7. Der EWSA schließt sich dem Aufruf der europäischen Institutionen an die Mitgliedstaaten an, das IAO-Übereinkommen Nr. 190 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu ratifizieren, das sich auf eine Bandbreite von inakzeptablen Verhaltensweisen und Praktiken gegen Menschen aufgrund ihres biologischen oder sozialen Geschlechts bezieht und den Regierungen und Sozialpartnern Leitlinien für die Ermittlung von Instrumenten

(5) Am Arbeitsplatz werden LGBTIQ-Personen bei der Einstellung, bezüglich der Arbeit und zum Ende ihrer Laufbahn entgegen der eindeutigen EU-Rechtsvorschriften noch immer diskriminiert. Viele LGBTIQ-Personen stehen vor zahlreichen Hindernissen auf der Suche nach einem fairen und stabilen Arbeitsplatz, was das Risiko von Armut, sozialer Ausgrenzung und Obdachlosigkeit erhöht.

zur Verhinderung und Bekämpfung derartiger Formen der Diskriminierung an die Hand gibt. Tarifverhandlungen auf allen Ebenen und Tarifverträge können zur Festlegung gezielter Maßnahmen für den Arbeitsplatz und zur Umsetzung der von den europäischen Sozialpartnern unterzeichneten autonomen Vereinbarung zu Gewalt am Arbeitsplatz beitragen.

3.1.8. Diskriminierung von LGBTIQ-Personen in dem Raum, in dem sie sich am sichersten fühlen sollten, nämlich in ihrer familiären Umgebung, führt dazu, dass viele zur LGBTIQ-Gemeinschaft gehörende Personen obdachlos werden. In vielen Mitgliedstaaten sind die zuständigen Stellen nicht in der Lage, soziale und medizinische Dienste zur Unterstützung dieser Personen anzubieten. LGBTIQ-Personen müssen daher Schutzunterkünfte und medizinische Dienste zur Verfügung stehen, damit sie sich in die Gesellschaft integrieren und einen sicheren Arbeitsplatz finden können.

3.1.9. Ergänzend zu den Vorschlägen der Kommission zur Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems muss die Europäische Union Mittel für die Schulung von Richtern, Staatsanwälten und Grenzschutzbeamten, Mitarbeitern von Einwanderungsbehörden und Dolmetschern bereitstellen, um ihnen die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen, die internationalen Schutz beantragen, einschließlich LGBTIQ, bewusst zu machen.

3.1.10. In dieser Hinsicht hält es der EWSA für unabdingbar, die Anwendung von Rückführungsmaßnahmen für Migranten an den Grenzen der EU einzuschränken, da viele dieser Menschen vor Verfolgung in ihren Ländern aufgrund der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität/geschlechtlichen Ausdrucksform und der Geschlechtsmerkmale fliehen. Ihre Rückführung ohne die Möglichkeit, internationalen Schutz zu beantragen, stellt einen Verstoß gegen die grundlegenden Menschenrechte, die internationalen Verträge und in einigen Fällen nationale Rechtsvorschriften für den internationalen Schutz dar.

3.1.11. Nach Ansicht des EWSA sollte die Kommission erwägen, das Recht auf Selbstbestimmung des Geschlechts von trans*-Personen anzuerkennen und damit den höchsten internationalen Standards für die Wahrung von Menschenrechten zu entsprechen; sie sollte ihre Anerkennung in den Mitgliedstaaten und durch die nationalen Behörden fördern, damit die Identität von trans*-Personen anerkannt werden kann, ohne dass ein Dritter einen Nachweis erbringen muss.

3.1.12. Die Europäische Kommission sollte überwachen, inwieweit trans*-Personen für geschlechtsangleichende Maßnahmen Zugang zu Gesundheitsdiensten haben, und mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um zur Behebung etwaiger nationaler Defizite in vollem Umfang die Möglichkeiten des EU-Rahmens für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung auszuschöpfen.

3.1.13. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten auffordern, Strategien auf nationaler Ebene für die Überwachung, Kontrolle und Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten vorzusehen. In diesem Bereich ist es auch wichtig, vorrangig Mittel für Fachkräfte des Gesundheitswesens bereitzustellen und an Schulungen in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der 11. Revision der internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD-11) teilzunehmen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten den Austausch von Erfahrungen und Verfahrensweisen zwischen spezialisiertem Gesundheitspersonal verschiedener Mitgliedstaaten unterstützen.

3.1.14. Die Mitgliedstaaten sollten dazu angehalten werden, „Konversionstherapien“ — eine entwürdigende Methode mit zahlreichen Auswirkungen auf die körperliche und geistige Gesundheit von LGBTIQ-Personen — in der gesamten EU zu verbieten. Zudem sollten die Mitgliedstaaten ermutigt werden, Rechtsvorschriften zum Verbot der Verstümmelung intersexueller Personen zu erlassen. Dadurch würde sichergestellt, dass intersexuelle Personen das Recht haben, selbst zu entscheiden, ob sie sich medizinischen Eingriffen zur Geschlechtszuweisung unterziehen wollen; eine Ausnahme von dieser Bestimmung wäre nur bei dringendem Behandlungsbedarf zulässig, wenn das Leben der intersexuellen Person in Gefahr ist.

3.1.15. Die Finanzierungsprogramme der Europäischen Union sollten eng mit den in Artikel 2 EUV genannten Werten der Union verbunden und diesen untergeordnet sein. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, bei Großprojekten, die aus EU-Mitteln finanziert werden, eine Folgenabschätzung für schutzbedürftige Gruppen — einschließlich LGBTIQ-Personen — durchzuführen. So sollte auf Ebene der Mitgliedstaaten im Bereich der EU-Finanzierung von einem unabhängigen Ausschuss, dem Vertreter lokaler oder zentraler nationaler Behörden und von Organisationen der Zivilgesellschaft angehören⁽⁶⁾, ein Audit zum Thema Vielfalt durchgeführt werden.

⁽⁶⁾ Zur Umsetzung dieser Maßnahme muss ein Expertengremium eingesetzt werden, das bewertet, inwieweit von den Mitgliedstaaten durchgeführte Projekte schutzbedürftige Gruppen, einschließlich der LGBTIQ-Gemeinschaft, unterstützen, und das sowohl ex-ante als auch ex-post vorgenommene Untersuchungen der Durchführung von Projekten, die aus europäischen Mitteln finanziert werden, auf der Grundlage eines auf europäischer Ebene erstellten Bewertungsrasters prüft.

3.1.16. Sachverständige, die dieses Audit zum Thema Vielfalt im Rahmen der EU-Finanzierungsprogramme durchführen, sollten ein auf europäischer Ebene entwickeltes Schulungsprogramm absolvieren, mit dem Kompetenzen aufgebaut und die Mitgliedstaaten zum Austausch bewährter Verfahren zu den Auswirkungen von EU-Förderprogrammen auf schutzbedürftige Gruppen — einschließlich LGBTIQ — anregt werden. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen in der gesamten EU muss ein Überwachungsverfahren auf Ebene der Europäischen Kommission eingeführt werden.

3.1.17. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, nationale Bildungs- und Sensibilisierungskampagnen und -programme durchzuführen, um die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität abzubauen und zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang sollten die nationalen Behörden dafür sorgen, dass die nationalen Pflichtlehrpläne Informationen über Menschenrechte, einschließlich der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität und der geschlechtlichen Ausdrucksform, umfassen, um Diskriminierung, Vorurteile und Stereotype zu verhindern. Darüber hinaus sollten Primar- und Sekundarschulen eine umfassende Sexualerziehung anbieten, bei der den Kindern und Jugendlichen die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, um ein gesünderes Leben und gleichberechtigte Beziehungen zu führen.

3.2. Für die Sicherheit von LGBTIQ-Personen sorgen

3.2.1. In mehreren Mitgliedstaaten haben bekanntlich Referenden zur Änderung der nationalen Verfassungen stattgefunden, um die Rechte von LGBTIQ-Personen einzuschränken oder diese Gruppe von Personen in der allgemeinen Öffentlichkeit zu stigmatisieren. In Anbetracht des grenzüberschreitenden Informationsflusses innerhalb der Europäischen Union müssen die Mitgliedstaaten die Transparenz der öffentlichen Finanzierung für alle an diesen Referenden beteiligten Akteure sicherstellen.

3.2.2. Der EWSA unterstützt die Initiative, die Liste der „EU-Straftaten“ gemäß Artikel 83 Absatz 1 AEUV auf Hassdelikte und Hetze, einschließlich auf gegen LGBTIQ-Personen gerichtete Hassdelikte und Hetze, auszuweiten. Daher muss die Kommission Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen zu dieser Frage auf europäischer Ebene ergreifen. Die Kommission sollte eine Kommunikationskampagne einleiten, um dieser Entwicklung und damit verbundenen Verhaltensweisen entgegenzuwirken und die Gleichstellung aller ihrer Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Diese Kampagne sollte auf europäischer Ebene lanciert werden und die in allen Mitgliedstaaten auf lokaler Ebene bestehenden Probleme behandeln. Diese Initiativen sollten in den Aktionsplan für Demokratie in Europa aufgenommen werden. Darüber hinaus haben sich alle europäischen Länder verpflichtet, für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Daten über Hassdelikte zu erheben, auf die hierbei zurückgegriffen werden kann.

3.2.3. Die Europäische Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auch Maßnahmen ergreifen, um Falschmeldungen und Fehlinformationen sowie Hetze online und offline zu bekämpfen. Vor diesem Hintergrund muss die Kommission ein Verfahren entwickeln, um die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) auf Ebene der Mitgliedstaaten zu überwachen, aber auch einen europäischen Rechtsrahmen annehmen, um Falschmeldungen und Fehlinformationen leichter zu bekämpfen.

3.2.4. Der EWSA betrachtet die Maßnahmen der Kommission zur Förderung und Umsetzung des „Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hetze im Internet“, den Facebook, Microsoft, Twitter und YouTube unterzeichnet haben, als sehr ermutigendes Zeichen, dass gegen Hetze im Internet vorgegangen wird. Diese Art von Instrument — ein Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Hetze — sollte als Empfehlung auf Ebene der Mitgliedstaaten im Internet und im audiovisuellen Bereich umgesetzt werden, um einen sichereren Raum für LGBTIQ-Personen sowie für andere schutzbedürftige Gruppen zu schaffen, die leicht Opfer von Belästigung oder Hetze im Internet werden können. (?)

3.2.5. Die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025 sollte mit der Strategie für die Rechte von Opfern 2020-2025 verknüpft werden, damit Menschen, die sexuellen Minderheiten angehören, den Mut haben, gegen sie gerichtete Hassverbrechen zu melden. Fortbildungen für Polizeibeamte, Rechtsanwälte und Richter zu den Themen Hassverbrechen, Vorurteile und Stereotype sowie die Zusammenarbeit mit NGO, die LGBTIQ-Personen in diesem Bereich unterstützen, sind daher unerlässlich.

(?) Verhaltenskodizes sollten sich an den EU-Werten Gleichheit, Menschenrechte, Vielfalt und Meinungsfreiheit orientieren; es sollte eine Expertengruppe eingesetzt werden, die die Umsetzung und Anwendung dieses Arbeitsinstruments überwacht, aber es sollten auch Organisationen der Zivilgesellschaft einbezogen werden, die sich für den Schutz der Menschenrechte und schutzbedürftiger Gruppen einsetzen.

3.2.6. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten nicht ausreichend in der Lage sind, LGBTIQ-Personen, die Opfer häuslicher Gewalt sind — vor allem trans*-Personen — oder die von ihren eigenen Familien angegriffen werden, eine Not- oder Kurzzeitunterkunft anzubieten. Die Einrichtung von Schutz- und Notunterkünften sowie Hilfszentren und die Bereitstellung integrierter Unterstützungsdienste erfordern daher die Zusammenarbeit von nationalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen sowie die Bereitstellung von EU-Mitteln.

3.3. *Aufbau inklusiver Gesellschaften für LGBTIQ-Personen*

3.3.1. Die Europäische Kommission muss die Rolle als Hüterin des Rechts der Europäischen Union, die sich aus den Rechtsvorschriften der EU und der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) herleitet, wahrnehmen, um die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des europäischen Rechts in allen Mitgliedstaaten zu überwachen. Sie muss ihre Bemühungen verstärken und umfassende Mechanismen zur Überwachung der Anwendbarkeit des europäischen Rechts und der Urteile des EuGH im Rahmen des nationalen Rechts und der von den nationalen Behörden angewandten Verfahren entwickeln.

3.3.2. Was die Freizügigkeit als eine der Säulen des europäischen Rechts angeht, muss die Europäische Kommission einen Überwachungsmechanismus entwickeln, damit die in der Richtlinie 2004/38/EG verankerten Rechte, insbesondere das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, für alle europäischen Bürger und ihre Familien, einschließlich Regenbogenfamilien, in der gesamten Union anerkannt werden.

3.3.3. Damit alle LGBTIQ-Personen das Recht auf Freizügigkeit in der gesamten Europäischen Union wahrnehmen können, fordert der EWSA die Kommission auf, einen Rechtsrahmen zu entwickeln, durch den der Begriff „Familie“ insbesondere in grenzüberschreitenden Situationen autonom und unabhängig vom nationalen Recht der Mitgliedstaaten wird, und dafür zu sorgen, dass nach einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren neu ausgestellte Geburtsurkunden in allen Mitgliedstaaten im Rahmen der Freizügigkeit anerkannt werden. Die Europäische Kommission sollte mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um zum Schutz dieser Familien vor unerwünschtem Outing, Diskriminierung und Gewalt die Registrierung der verwandtschaftlichen Beziehung von trans*-Eltern gemäß ihrer rechtlich anerkannten Geschlechtsidentität zu erleichtern.

3.4. *Führungsrolle bei der Forderung nach der Gleichstellung von LGBTIQ in der ganzen Welt*

3.4.1. Die europäischen Institutionen müssen ihre Rolle als Garanten und Schützer der grundlegenden Menschenrechte im Rahmen ihres innen- und außenpolitischen Handelns wahrnehmen. Um diese Rolle zu erfüllen, müssen sie mit anderen regionalen und internationalen Institutionen, wie dem Europarat oder den Vereinten Nationen, zusammenarbeiten, damit LGBTIQ-Personen und Menschenrechtsverteidiger die ihnen zustehende Sicherheit und Gleichstellung genießen. Ferner ist es wichtig, dass die europäischen Institutionen neben der Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt, Hass und Diskriminierung gegenüber LGBTIQ-Personen durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) in Bewerberländern oder möglichen Bewerberländern diese Kriterien auch bei ihren externen Maßnahmen im Zusammenhang mit Finanzhilfen für Drittstaaten berücksichtigen.

Brüssel, den 27. April 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 — Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027“

(COM(2020) 758 final)

(2021/C 286/23)

Berichterstatter: **Paul SOETE**

Befassung	Europäische Kommission, 14.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	205/1/9

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass der Aktionsplan der Kommission für Integration und Inklusion (im Folgenden kurz „Aktionsplan“) Teil der umfassenden Antwort auf die mit der Migration verbundenen Herausforderungen ist, die in Form des neuen Migrations- und Asylpakets vorgestellt worden ist.

1.2. Der neue Aktionsplan ist breiter angelegt als der vorherige Aktionsplan: Im Gegensatz zu seinem Vorläufer von 2016 bezieht er sich nicht nur auf Migranten, sondern auch auf EU-Bürger „mit Migrationshintergrund“. Integration ist zwar auch für diese Gruppe von Bürgern sowie für alle Bürger und Gebietsansässigen wichtig, doch könnte dies dazu führen, dass die Maßnahmen weniger zielgerichtet sind, da sich die Probleme von Neuankömmlingen von denen der Migranten in zweiter oder dritter Generation unterscheiden.

1.3. Für die Instrumente zur Integration und Inklusion sind hauptsächlich die nationalen, regionalen und kommunalen Behörden zuständig. Maßnahmen auf EU-Ebene haben ergänzende Funktion und sollen dazu beitragen, die Zusammenarbeit zu fördern, zu erleichtern und abzustimmen. Infolgedessen sind im Aktionsplan keine allgemeinen oder konkreten Ziele für die Mitgliedstaaten, sondern lediglich Empfehlungen vorgesehen. Angesichts der derzeitigen Situation und der Auswirkungen der Pandemie besteht die Gefahr, dass diese Integrationsfragen als weniger wichtig angesehen werden.

1.4. Im Aktionsplan werden alle Politikbereiche behandelt, die für die sozioökonomische und politische Integration neu angekommener Migranten wichtig ist; es wird ein Überblick über die europäischen Initiativen in verschiedenen Bereichen gegeben, die sich auf die Migration und Integration auswirken können. Der EWSA weist darauf hin, dass die eigentlichen Herausforderungen in der Umsetzung dieser Maßnahmen bestehen.

1.5. Er unterstützt die Ziele, die im Aktionsplan in den wichtigsten sektoralen Bereichen vorgeschlagen werden. Er möchte jedoch auch darauf hinweisen, dass dies eher Beispiele für mögliche Maßnahmen als messbare Ziele sind. Ihre wirksame Umsetzung scheint daher von einem Verfahren zur Verfolgung der Fortschritte abzuhängen, das noch eingerichtet werden muss. Der EWSA fordert die Kommission auf, für eine kontinuierliche Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans zu sorgen.

1.6. Gegenüber dem Aktionsplan 2016 wird hier der geschlechtsspezifischen Dimension der Integration im Allgemeinen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Geschlechtsspezifische Aspekte sollten auch in den einzelnen Abschnitten zu den sektoralen Bereichen hervorgehoben werden.

1.7. Der EWSA betont, dass der Wert von Arbeit im Allgemeinen ein Leitgedanke des gesamten Aktionsplans sein sollte, da Arbeit in all ihren verschiedenen Formen ein entscheidender Aspekt bei der Integration und persönlichen Entwicklung ist.

1.8. Der Aktionsplan enthält einen Überblick über alle Finanzierungsinstrumente, die in den einzelnen sektoralen Bereich zur Verfügung stehen. Diese Instrumente scheinen jedoch für Spezialisten auf dem Gebiet der Fördermittel entwickelt worden zu sein. Der EWSA schlägt daher vor, dass die Kommission den Zugang zu Finanzmitteln erleichtert, beispielsweise durch die Schaffung eines speziellen Integrationsinstruments. Er fürchtet ferner, dass die Finanzierung der Integration auf der Prioritätenliste allmählich nach unten rutschen wird.

1.9. Der EWSA hebt die Bedeutung der Zivilgesellschaft im Allgemeinen für die Integration in das tägliche Leben vor Ort sowie die besondere Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden hervor.

2. Hintergrund

2.1. Der Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027 ist Teil der umfassenden Antwort auf die mit der Migration verbundenen Herausforderungen, die in Form des neuen Migrations- und Asylpakets vorgestellt worden ist. Er baut auf den Verpflichtungen aus dem Aktionsplan der EU für Integration 2016 auf, die aktualisiert werden, und hat eine Laufzeit von sieben Jahren; eine Halbzeitüberprüfung ist für das Jahr 2024 in Übereinstimmung mit dem MFR für den gleichen Zeitraum vorgesehen.

2.2. Die Notwendigkeit für einen Aktionsplan ergibt sich aus den gravierenden Unterschieden zwischen Migranten und Einheimischen beim Bildungs- und Beschäftigungsstand sowie beim Armutsniveau und bei der Wohnsituation. Als Beispiel für diese Kluft sei der Anteil junger Migranten (im Alter zwischen 18 und 24 Jahren) in der EU genannt, die sich weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung befinden (NEET), der bei dieser Gruppe bei 21 %, bei den Einheimischen jedoch nur bei 12,5 % liegt. Auch bestehen diesbezüglich erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede: Der Anteil an NEET liegt bei jungen Migrantinnen bei 25,9 %⁽¹⁾.

2.3. Die COVID-19-Pandemie hat tiefgreifende Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung zutage gefördert, die Risiken für die Gesellschaft insgesamt bergen. Sie hat zudem deutlich gemacht, dass Migranten eher Tätigkeiten ausüben, die engen Kontakt zu anderen erfordern, und daher COVID-19 stärker ausgesetzt sind.

2.4. Eine vollständige Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt könnte große wirtschaftliche Vorteile für den nationalen Wohlstand bringen, auch im Hinblick auf Rentensysteme und Steuerbeiträge⁽²⁾. Dies ist ein für alle Seiten vorteilhaftes Ergebnis, kommt doch eine vollständige Integration auch Migranten zugute, da ihnen Zugang zum Sozialsystem des Aufnahmelandes gewährt wird.

2.5. Im Aktionsplan wird auf allgemeine wichtige Grundsätze und Werte Bezug genommen, die allen Inklusionsmaßnahmen der EU gemein sind, darunter auch auf die europäische Säule sozialer Rechte.

2.6. Die spezifischen Maßnahmen, die im Aktionsplan genannt werden, betreffen vier sektorale Bereiche: allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigung und Kompetenzen, Gesundheit und Wohnen. In allen diesen Bereichen werden Lücken bei der Integration festgestellt. Diese Maßnahmen werden durch Querschnittsmaßnahmen ergänzt, zu denen der Aufbau starker Partnerschaften, die Ausweitung der verschiedenen Möglichkeiten für Finanzierung, die Förderung der Verbindungen zur Aufnahmegesellschaft, die Verbesserung des Einsatzes neuer Technologien und digitaler Werkzeuge sowie die Überwachung der Fortschritte bei der Integration gehören.

2.7. Der EWSA erkennt an, dass der Schwerpunkt des Aktionsplans auf dem Integrationsprozess als solchem und nicht auf der Einreise in die EU liegt. Dennoch betont er, dass die Frage der Familienzusammenführung weiterhin ein wichtiger Aspekt der rechtlichen und gesellschaftlichen Integration ist.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Im Gegensatz zum Plan aus dem Jahr 2016 bezieht sich der aktuelle Plan nicht nur auf Migranten, sondern auch auf EU-Bürger „mit Migrationshintergrund“. Der EWSA nimmt den breiteren Anwendungsbereich zur Kenntnis, da Aspekte der Integration auch für diese zweite Gruppe von Bürgern sowie für alle Bürger und Gebietsansässigen wichtig sind; dadurch wird die europäische Lebensweise gefördert, bei der Rechte und Inklusionsbedürfnisse auch mit Pflichten verbunden sind.

⁽¹⁾ Europäische Kommission: *Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027*, S. 5.

⁽²⁾ Ebenda, S. 2.

3.2. Der EWSA befürchtet jedoch, dass der breitere Anwendungsbereich des Aktionsplans auch dazu führen könnte, dass die Maßnahmen weniger gezielt und damit weniger wirksam sind. Die Probleme von Neuankömmlingen unterscheiden sich von denen der Migranten in zweiter oder dritter Generation. Zudem birgt die Einbeziehung der sozialen Bedürfnisse von Migranten der zweiten oder dritten Generation in die Migrations- und Integrationsmaßnahmen die Gefahr, dass diese Migranten stigmatisiert werden und Rassismus fortbesteht.

3.3. Der Aktionsplan der Kommission gibt einen guten Überblick über die europäischen Initiativen in verschiedenen Bereichen, die sich auf die Migration und Integration auswirken. In dem Dokument werden alle wichtigen Politikbereiche behandelt, die für die soziale, wirtschaftliche und politische Integration neu angekommener Migranten erforderlich sind. Untersucht wird ferner, welche Mittel und Partnerschaften mit Einrichtungen und Organisationen zur Unterstützung der Integration von Migranten zur Verfügung stehen.

3.4. Der EWSA unterstreicht, dass Arbeit neben diesen Maßnahmen weiterhin eine wichtige Triebkraft für Integration ist und als zentrales Element im gesamten Plan gesichert und gefördert werden sollte.

3.5. Er betont, dass die wirklichen Herausforderungen in der Umsetzung dieser Maßnahmen bestehen. Beispielsweise zögern Arbeitgeber, selbst wenn frühere Qualifikationen von Migranten anerkannt werden, sie einzustellen, weil sie kein Vertrauen in ihr Qualifikationsniveau haben. Dies scheint bei Migranten aus der MENA-Region sowie aus Süd- und Zentralasien der Fall zu sein.

3.6. Die Verpflichtung, die Beteiligung regionaler und lokaler Behörden, der Zivilgesellschaft sowie von Migranten und ihren Organisationen an der Integrations- und Inklusionspolitik der EU zu verstärken, ist als positiver Aspekt des neuen Aktionsplans zu werten. Der EWSA weist darauf hin, dass auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zur Zivilgesellschaft gezählt werden sollten.

3.7. Im Aktionsplan wird die Wichtigkeit nationaler, regionaler und lokaler Behörden bei Integrationsmaßnahmen zu Recht anerkannt und die Zusammenarbeit mit ihnen gefördert. In der Tat befinden sich die meisten Integrationsinstrumente in ihren Händen. Maßnahmen auf EU-Ebene haben ergänzende Funktion und sollen, sofern sinnvoll, dazu beitragen, die Zusammenarbeit zu fördern, zu erleichtern und abzustimmen. Infolgedessen sind im Aktionsplan keine allgemeinen Zielsetzungen oder konkreten Ziele für die Mitgliedstaaten, sondern lediglich Empfehlungen vorgesehen.

3.8. Da das Dokument nicht verbindlich ist und die Mitgliedstaaten letztlich für die Integrationspolitik auf nationaler Ebene zuständig sind, betont der EWSA, dass es klare Verpflichtungen für die EU-Mitgliedstaaten geben muss und geeignete Gremien, die regelmäßig zusammentreten, geschaffen werden müssen, um die Maßnahmen abzustimmen und Fortschritte zu bewerten.

3.9. Die Kommission legt deutlich dar, was sie in jedem Bereich erreichen will. Der EWSA unterstützt die Diagnose und die vorgeschlagenen Ergebnisse, stellt jedoch fest, dass es keine klaren allgemeinen und maßnahmenspezifischen Ziele gibt. Die Wirksamkeit der Umsetzung scheint von einem Verfahren zur Verfolgung der Fortschritte abzuhängen, das noch einzurichten ist.

3.10. In seiner Stellungnahme SOC/649 (Ein neues Migrations- und Asylpaket)⁽³⁾ hat der EWSA Fragen zum Umfang und zur Unterstützung von Integrationsmaßnahmen aufgeworfen. Die Instrumente und Anreize, die im Aktionsplan für die verschiedenen Akteure vorgesehen sind, reichen möglicherweise nicht aus, um die Integration spürbar zu verbessern, vor allem angesichts der Langfristigkeit von Maßnahmen in diesem Bereich. Die Umsetzung dieses Punktes muss daher überwacht werden.

3.11. Die Finanzierung ist ein wichtiger Teil des Aktionsplans. Die Mitgliedstaaten und andere Interessengruppen werden aufgefordert, die Mittel der EU umfassend zu nutzen. Der Aktionsplan enthält auch einen Überblick über alle Finanzierungsinstrumente, die für den einzelnen sektoralen Bereich zur Verfügung stehen.

3.12. Die Einbeziehung in alle Politikbereiche wird zwar als einer der Leitgrundsätze des Aktionsplans genannt, er enthält jedoch keine ausreichenden Orientierungshilfen für die Berücksichtigung von Integrationsmaßnahmen bei allgemeinen Maßnahmen für den sozialen Zusammenhalt.

⁽³⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 15.

3.1.3. Der EWSA begrüßt, dass im neuen Aktionsplan auf die geschlechtsspezifische Dimension der Integration Bezug genommen wird. Gleichzeitig hebt er hervor, dass den geschlechtsbezogenen Herausforderungen der Integration mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss und mehr konkrete Maßnahmen hierzu in allen sektoralen Bereichen vorgesehen werden müssen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Allgemeine und berufliche Bildung

4.1.1. Im Aktionsplan heißt es ganz richtig, dass die allgemeine und berufliche Bildung die Grundlage für eine erfolgreiche Teilhabe an der Gesellschaft ist. Schulen und andere Bildungseinrichtungen bieten ein wichtiges Umfeld für den Aufbau einer inklusiven Gesellschaft und die Bekämpfung von Segregation. Darüber hinaus werden durch den Erwerb von politischer Bildung über Demokratie und Staatsbürgerschaft die Grundlagen für eine aktive Teilnahme an der Gesellschaft geschaffen und gleichzeitig verhindert, dass sich junge Menschen zu extremistischen Ideologien hingezogen fühlen. In diesem Bereich sollte eine aktive Beteiligung an der Zivilgesellschaft gefördert werden, da diese das Vertrauen, den sozialen Zusammenhalt und die Zugehörigkeit stärkt.

4.1.2. In Bezug auf konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Bildung bedarf es eingehenderer Erläuterungen durch die Kommission, da der Aktionsplan nur allgemeine Verweise auf gezielte Unterstützungsmaßnahmen enthält. Als konkreteste Maßnahme ist das Toolkit mit praktischen Leitlinien zur Inklusion im Bereich frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung zu nennen, das Anfang 2021 veröffentlicht wird.

4.1.3. Im Aktionsplan wird ferner darauf hingewiesen, dass die Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Qualifikationen vereinfacht werden muss. Es werden mehrere Instrumente zur Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen, wie die ENIC-NARIC-Netze, das Programm Erasmus, der Europäische Qualifikationsrahmen und das Europass-Portal, genannt. Abgesehen vom Ausbau vorhandener Instrumente müssen auch bestehende Hindernisse bei der Anerkennung ermittelt und erfasst werden, zu denen fehlendes Vertrauen und andere soziale Hemmnisse gehören.

4.1.4. Die Kommission betont die Wichtigkeit des Sprachenlernens und schlägt vor, umfassende und zugängliche Sprachlernprogramme weiterzuentwickeln. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Spracherwerb im Mittelpunkt der Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Beschäftigung stehen und in den ersten Phasen des Integrationsprozesses beginnen sollte. Das Erlernen der Sprache der Aufnahmegemeinschaft sichert den Zugang zu einem angemessenen Bildungs- und Ausbildungsniveau und hat weitreichende Auswirkungen auf die Integration. Sprachlernprogrammen sollte daher ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde liegen⁽⁴⁾.

4.1.5. Mit Blick auf das künftige Ziel der Kindergarantie ist zu empfehlen, dass die Mitgliedstaaten einen stärkeren Zugang zu Bildung für minderjährige Migranten unterstützen, indem sie sicherstellen, dass Einwanderungsverfahren die Schulbildung oder die Rechte von Kindern im Allgemeinen nicht beeinträchtigen. Das Bildungswesen sollte die individuellen Bedürfnisse minderjähriger Migranten mit Behinderungen oder anderen Bedürfnissen prüfen, erfüllen und in angemessener Weise berücksichtigen, um die Entwicklung ihrer Persönlichkeit, ihrer Talente und ihrer Kreativität sowie ihrer geistigen und körperlichen Fähigkeiten zu fördern und ihr Potenzial voll auszuschöpfen.

4.1.6. Alle Maßnahmen in diesen Bereichen sollten darauf abzielen, inklusive Bildungssysteme auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen zu ermöglichen.

4.1.7. Im Plan wird betont, dass es von entscheidender Bedeutung ist, so früh wie möglich durch Kurse zur Staatsbürgerkunde ein Verständnis der Gesetze, der Kultur und der Werte der Aufnahmegesellschaft zu erhalten. Die Kommission schlägt den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten in diesen Bereichen vor. Informationen zu diesen Themen sollten in einer für alle verständlichen und zugänglichen Form zur Verfügung gestellt werden.

4.2. Beschäftigung und Kompetenzen

4.2.1. Die allgemeinen Probleme und Ziele in diesem Bereich sind gut definiert und zeigen die Bedeutung des Beitrags von Migranten zur Wirtschaft, insbesondere in Zeiten von COVID-19. Im Aktionsplan wird hervorgehoben, dass nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Unternehmer mit Migrationshintergrund einen entscheidenden Beitrag zum Wachstum während und nach der Pandemie leisten.

⁽⁴⁾ Zum Zielsprachniveau für die Integration siehe auch SOC/641 zum Thema *Integration von Frauen, Müttern und Familien mit Migrationshintergrund in den EU-Mitgliedstaaten und Zielsprachniveaus für die Integration* (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes) (ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 1).

4.2.2. Um die genannten Ziele zu erreichen, wird im Aktionsplan dazu aufgefordert, die bereits bestehenden EU-Instrumente zu nutzen, zu denen die Europäische Integrationspartnerschaft für die Zusammenarbeit mit Sozial- und Wirtschaftspartnern, die Initiative *Arbeitgeber gemeinsam für Integration*, InvestEU zur Unterstützung des Unternehmertums, das Europäische Integrationsnetzwerk, das Europäische Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und die Europass-Plattform für den Austausch und die Ausweitung von Verfahren zur Kompetenzbewertung, das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige zur Vereinfachung der Validierung von Kompetenzen sowie das anstehende Programm „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ zur Unterstützung von Menschen mit Migrationshintergrund gehören.

4.2.3. Als weitere Ziele sind im Aktionsplan die Überwindung von Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzdienstleistungen und -informationen genannt, es werden jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme vorgeschlagen. In dieser Hinsicht sollte mit dem Aktionsplan die Stärkung von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund unterstützt werden, indem der Zugang zu Finanz- und Rechtsinformationen, Beschwerdeverfahren und sicheren Meldewegen in verständlicher und zugänglicher Form sichergestellt wird.

4.2.4. Im Aktionsplan wird zu Recht betont, dass wirksamere und schnellere Systeme oder Tests zur Kompetenzbewertung gewährleistet werden müssen, bei denen auch bisherige Erfahrungen in diesem Bereich berücksichtigt werden.

4.2.5. Instrumente zur Kompetenzbewertung reichen jedoch nicht aus, um einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt sicherzustellen, es müssen auch Maßnahmen ergriffen werden, um gegen mangelndes Vertrauen und Diskriminierung vorzugehen. Nationale Arbeitsvermittlungsstellen und Akteure im Beschäftigungssektor müssen unterstützt werden und spezielle Leitlinien erhalten, um Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung auszuarbeiten und die Beteiligung auf allen Ebenen zu fördern. Es müssen ferner nationale Maßnahmen empfohlen werden, mit denen ein besserer und reibungsloserer Zugang von Drittstaatsangehörigen zu allen Beschäftigungsbereichen durch die Vereinfachung der Visaverfahren sichergestellt werden.

4.2.6. Im Aktionsplan sollte stärker betont werden, dass ein besserer Zugang zu Ausbildungen oder Praktika, beruflicher Bildung und auch Freiwilligenarbeit mit der Möglichkeit einer anschließenden regulären Vollzeitbeschäftigung gefördert werden muss. Dies ermöglicht es Migranten und Gebietsansässigen mit Migrationshintergrund, zu arbeiten, ihr Qualifikationsniveau zu verbessern und ein Einkommen für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien zu erzielen. Insbesondere Programme, die den Zugang junger Menschen zum Arbeitsmarkt fördern (z. B. die Jugendgarantie), sollten spezielle Bestimmungen enthalten, um die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen zu gewährleisten.

4.2.7. Der Aktionsplan sollte auch gezielte Maßnahmen vorsehen, um Migrantinnen und weibliche Flüchtlinge zu stärken und ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern, auch durch den Ausbau von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse.

4.3. Gesundheit

4.3.1. Im Aktionsplan wird betont, dass die COVID-19-Pandemie tiefgreifende Ungleichheiten beim Zugang zu Gesundheitsdiensten zutage gefördert hat und dass dies Risiken für die Gesellschaft insgesamt birgt.

4.3.2. Angesichts der Pandemie ist der EWSA der Auffassung, dass alle Migranten, einschließlich illegaler Migranten, in allen EU-Mitgliedstaaten Zugang zur Basisgesundheitsversorgung und insbesondere zu Tests und Impfungen haben sollten.

4.3.3. Im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verweist die Kommission auf Finanzierungsmöglichkeiten über den AMIF, den ESF+, den EFRE und im Rahmen des anstehenden Programms „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“. Im Aktionsplan wird auch zu Recht dazu aufgefordert, EU-Finanzmittel für die Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen zu nutzen.

4.3.4. Der EWSA betont, dass den Mitgliedstaaten empfohlen werden muss, Hindernisse beim Zugang zu Gesundheitsdiensten und Hindernisse innerhalb von Gesundheitsdiensten zu beseitigen, auch durch Informationskampagnen zu nationalen Gesundheitssystemen sowie die Bewertung und Berücksichtigung der individuellen gesundheitlichen Bedürfnisse von Migranten mit Behinderungen.

4.3.5. Der EWSA unterstreicht, dass für die psychische Gesundheit von Migranten sensibilisiert und diese insbesondere angesichts der derzeitigen Pandemie als Teil des Integrationsprozesses gefördert werden muss; dazu sollten auch ein Angebot an kultursensiblen Dienstleistungen im Bereich der psychischen Gesundheit geschaffen werden.

4.3.6. Maßnahmen zur Gewährleistung eines besseren Zugangs zu Gesundheitsdienstleistungen sollten sich auch auf Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber erstrecken, insbesondere bei der Vorbereitung des neuen Gesundheitsprogramms.

4.4. Wohnen

4.4.1. Wie im Rahmen ihrer Initiative „Renovierungswelle“ angekündigt, wird die Kommission eine Initiative für erschwinglichen Wohnraum ins Leben rufen und segregationsfreien, angemessenen und erschwinglichen Wohnraum fördern. Besonderes Augenmerk wird auf autonomen Wohnformen (anstelle von Gemeinschaftsunterkünften) für Asylbewerber liegen.

4.4.2. Von den in diesem Bereich genannten Zielen sollte der Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und der Verringerung der Wohnraumsegregation höchste Priorität eingeräumt werden.

4.4.3. Dabei sollte auch mehr Gewicht darauf liegen, das Angebot an erschwinglichem Wohnraum, einschließlich Sozialwohnungen, durch integrierte Lösungen auszuweiten, die sowohl auf Drittstaatsangehörige als auch auf alle Einwohner mit Wohnungsbedarf ausgerichtet sind⁽⁵⁾.

4.4.4. Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, EU-Finanzmittel auch für die Entwicklung und Durchsetzung von Verfahren für den Zugang zur Justiz bei Fällen von ausbeuterischen Mietverhältnissen zu nutzen.

4.5. Partnerschaften für einen wirksameren Integrationsprozess

4.5.1. Die Kommission beabsichtigt, das Europäische Integrationsnetz durch die Bereitstellung gezielter Finanzmittel und den Aufbau von Kapazitäten für die Mitgliedstaaten zu stärken.

4.5.2. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Unterstützung lokaler und regionaler Behörden, dazu gehören der Ausbau der „Urban Academy on Integration“ (Städtische Akademie für Integration) und die Stärkung des interreligiösen Dialogs zwischen den Gemeinschaften sowie die Unterstützung von Städten bei der Verhütung von Radikalisierung im Rahmen der 2019 eingeleiteten EU-Initiative „Städte gegen Radikalisierung“. Der EWSA betont die Bedeutung des interreligiösen Dialogs für die Integration.

4.5.3. Im Aktionsplan wird auch das jährliche Europäische Migrationsforum in Zusammenarbeit mit dem EWSA und insbesondere seiner Thematischen Studiengruppe Einwanderung und Integration als Möglichkeit genannt, die Konsultation mit Organisationen der Zivilgesellschaft und der Diaspora zu unterstützen.

4.5.4. Ferner werden im Aktionsplan die Unterstützung von Stiftungen und Organisationen durch einen strukturierten Dialog über die Integration von Migrantinnen und Migranten und die Prüfung möglicher Instrumente für die Zusammenarbeit angekündigt, ohne jedoch Einzelheiten zu nennen, worin diese Unterstützung bestehen könnte.

4.6. Mehr Möglichkeiten für EU-Finanzierung

4.6.1. Finanzierungsaspekte ziehen sich wie ein roter Faden durch alle im Plan vorgeschlagenen Maßnahmen und sind mit dem MFR 2021–2027 verbunden. Eine Übersicht über die wichtigsten EU-Fonds, mit denen Integration und Inklusion im Zeitraum 2014–2020 unterstützt wurde, ist beigefügt, für die Zukunft werden jedoch keine Zahlen genannt. Der EWSA stellt fest, dass der Abschluss der Programmplanungsphase abgewartet werden muss, um zu wissen, welche Beträge die Mitgliedstaaten im Rahmen der einzelnen Fonds für Integrationsfragen bereitstellen werden.

4.6.2. Die Liste der Fonds, die für Integration und Inklusion verwendet werden können oder die für Maßnahmen zur Unterstützung von Migranten von Bedeutung sind, ist beeindruckend und umfasst den AMIF, den ESF+ und den EFRE. Gleichzeitig sollten die Synergien mit anderen Fonds, beispielsweise mit Erasmus+, der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem ELER und InvestEU, verdeutlicht werden. Sobald das Instrument für technische Unterstützung angenommen ist, kann mit ihm ebenfalls Unterstützung für die Mitgliedstaaten zur Entwicklung oder Verbesserung von Integrations- und Inklusionsmaßnahmen bereitgestellt werden. Ferner könnte auch das künftige Programm „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ eine Rolle bei der Finanzierung spezieller Maßnahmen für EU-Bürger mit Migrationshintergrund spielen. Es wurde beschlossen, ein breites Portfolio verschiedener Fonds vorzusehen; spezielle Fonds für Integrationsfragen wären jedoch möglicherweise eine bessere Lösung gewesen. Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission den Zugang zu Finanzmitteln beispielsweise durch die Schaffung eines speziellen Instruments für die Integration von Migranten erleichtert.

⁽⁵⁾ Für einen Überblick über innovative und inklusive Wohnlösungen siehe Housing Europe Observatory (Beobachtungsstelle Housing Europe), 2018. *Housing & Migration. Research Briefing*. Brüssel: Housing Europe Observatory.

4.6.3. Die europäische Kindergarantie ist in diesem Rahmen ebenfalls wichtig, da zu den am stärksten benachteiligten Kindern auch Kinder mit Migrationshintergrund gehören.

4.6.4. Angesichts der Komplexität der EU-Finanzierung muss das 2018 entwickelte Instrumentarium aktualisiert werden, um die Mittel für Integration im Programmplanungszeitraum 2021–2027 nutzen zu können.

4.6.5. Ein weiterer interessanter Aspekt der Finanzierungs politik ist die Absicht der Kommission, öffentlich-private Partnerschaften mit Stiftungen und privaten Gebern zu entwickeln.

4.7. *Förderung der Teilhabe und von Begegnungen mit der Aufnahmegesellschaft*

4.7.1. Der EWSA begrüßt den Gedanken, die neu gegründete Expertengruppe für Migrationsfragen, die sich aus Migranten und Organisationen, die deren Interessen vertreten, zusammensetzt, in die Konzeption und Umsetzung der künftigen Politik in den Bereichen Migration, Asyl und Integration einzubeziehen. Dies könnte dazu beitragen, die Beteiligung von Migranten und EU-Bürgern mit Migrationshintergrund am Konsultationsprozess zu verbessern und auch sicherstellen, dass die Maßnahmen den tatsächlichen Bedürfnissen Rechnung tragen. Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass bereits in den frühen Phasen der Aufnahme und Integration Möglichkeiten für einen wechselseitigen Austausch zwischen Drittstaatsangehörigen und Aufnahmegemeinschaften geschaffen werden.

4.7.2. Ziele des Aktionsplans sind die Förderung des Dialogs und die Sensibilisierung aller Europäer für die Realitäten von Integration und Migration. Dieses Ziel könnte jedoch trotz der deutlichen Bemühungen, ein Bewusstsein für Fakten und Zahlen zu schaffen, zu vage sein. Es ist unbedingt notwendig, die öffentliche Wahrnehmung des Themas Migration zu verändern, wobei sich der EWSA fragt, was getan werden wird, um dies zu erreichen.

4.7.3. Der EWSA unterstützt Initiativen wie Fußballfestivals, die besonders junge Migranten in den Austragungsorten von Fußballmeisterschaften in der EU ansprechen sollen und die sich günstig auf positive Narrative im Zusammenhang mit Migration auswirken könnten. Andere Ad-hoc-Maßnahmen dieser Art, wie Integrationspreise für lokale Schulen oder Gemeinschaften/Organisationen könnten jedoch zur Verstärkung wahrgenommener Unterschiede beitragen und bestimmte Gruppen stigmatisieren.

4.8. *Verstärkter Einsatz neuer Technologien und digitaler Werkzeuge*

4.8.1. Im Aktionsplan der Kommission wird zu Recht anerkannt, dass aus verschiedenen Gründen die reale Gefahr einer digitalen Kluft zwischen Migranten und Einheimischen besteht: 8,1 % der außerhalb Europas geborenen Menschen können sich keinen Computer leisten, bei Einheimischen liegt der Anteil bei 3,1 %. Eltern mit Migrationshintergrund haben zudem möglicherweise größere Schwierigkeiten, ihre Kinder beim Fernunterricht zu unterstützen.

4.8.2. Im Aktionsplan wird empfohlen, die digitalen Kompetenzen von Migranten zu verbessern; er enthält jedoch keine konkreten Vorschläge oder Ziele dazu, wie dies in der Praxis erreicht werden sollte.

4.8.3. Ein interessanter Gedanke ist die Mitarbeit von Migranten bei der Schaffung und Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienstleistungen. Der EWSA geht davon aus, dass dies in Bezug auf Verwaltungstätigkeiten der EU bereits erreicht wurde.

4.9. *Überwachung der Fortschritte: Eine fakten gestützte Integrations- und Inklusionspolitik*

4.9.1. Der EWSA begrüßt das Ziel, eine stärker fakten gestützte Debatte über Migration zu führen. Können bessere Daten und Präsentationswerkzeuge zu diesem Ziel beitragen, müssen sie erfasst, entwickelt und verbreitet werden. EU-Indikatoren zur Migration gibt es seit 2010; trotz intensiver Bemühungen bestehen jedoch weiterhin Wissenslücken. In diesem Zusammenhang könnten ein neues Barometer und ein gemeinsamer Anzeiger sinnvolle Instrumente für den Vergleich zwischen Ländern und zeitliche Vergleiche sein.

Brüssel, den 27. April 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 — ‚Gewährleistung der EU-weiten Rechtspflege — Eine Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024“

(COM(2020) 713 final)

(2021/C 286/24)

Berichterstatlerin: **Elena CALISTRU**

Befassung	Europäische Kommission, 24.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	16.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	240/3/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die justizielle Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet des EU-Rechts hat die korrekte und einheitliche Anwendung des EU-Rechts verbessert sowie gegenseitiges Vertrauen in grenzüberschreitende Gerichtsverfahren geschaffen und so zur Entwicklung des Europäischen Rechtsraums beigetragen. Die Strategie baut auf den bisherigen erfolgreichen Bemühungen auf und soll gewährleisten, dass die justizielle Aus- und Fortbildung auch in Zukunft ein vorrangiges Ziel in der Agenda der EU bleibt. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die Bewältigung der neuen Herausforderungen wie grüner Wandel und neue Beziehungen zwischen den Sozialpartnern sowie auf die Anpassung an das neue technologische Zeitalter gelegt.

1.2. Durch Bereitstellung angemessener Mittel, Unterstützung sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen werden die Angehörigen der Justizberufe in allen Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen überall in der EU gerecht zu werden. Gut ausgebildete Rechtspraktiker spielen eine wichtige Rolle bei der Stärkung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit selbst, der Förderung europäischer Werte und Grundsätze wie der richterlichen Unabhängigkeit sowie bei der Unterstützung der wirksamen Achtung der Grundrechte auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten.

1.3. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt werfen zunehmend Fragen auf, welcher Status und welche Vorschriften für Arbeitnehmer und aufkommende neue Formen der Arbeit gelten. Die Gerichte in den verschiedenen Mitgliedstaaten haben diesbezüglich in ähnlichen und sogar identischen Fällen, die ein und dasselbe Unternehmen betrafen, sehr unterschiedlich geurteilt. Im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsprechung und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts sind daher Leitlinien und Schulungen für Justizbedienstete erforderlich.

1.4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist sich voll und ganz bewusst und erkennt an, dass die Kommission bei der justiziellen Aus- und Fortbildung lediglich eine unterstützende Rolle spielt und die Hauptverantwortung bei den nationalen Interessenträgern liegt. Gleichwohl sollte eine angemessene strategische Integration und finanzielle Unterstützung für die Umsetzung der Strategie ein gemeinsames Anliegen sein.

1.5. Angesichts der Herausforderung auf EU-Ebene und der zunehmenden Zahl von Fragen mit EU-Bezug (z. B. Schutz der finanziellen Interessen der EU bei neuen Finanzierungsmechanismen, digitaler und grüner Wandel) wird es immer wichtiger, bei der justiziellen Aus- und Fortbildung Regeln für einen einheitlicheren Ansatz in den Mitgliedstaaten festzulegen.

1.6. Der Ausschuss begrüßt ebenfalls, dass es die Kommission als wichtig erachtet, die Umsetzung der Strategie regelmäßig zu überwachen und mit den anderen Unionsorganen zusammenzuarbeiten, um die erforderliche politische Unterstützung für die Verwirklichung der Ziele sicherzustellen. Der EWSA empfiehlt der Kommission nachdrücklich, Wege zu finden, um die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Sozialpartner in die Überwachung der Umsetzung der Strategie auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten einzubeziehen.

1.7. Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Wahrung der Umweltbelange und der Rechte der Union sollten nach Ansicht des EWSA der Schutz und die Rechte von Hinweisgebern, die eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung von Missbrauch im Zusammenhang mit Betrug und Korruption spielen, sowie grundsätzlich alle Verletzungen von Rechten der Union in die Aus- und Fortbildung von Rechtspraktikern einbezogen werden.

1.8. Die justizielle Aus- und Fortbildung in Europa sollte über die juristische Ausbildung hinausgehen, wobei der Ausschuss insbesondere den Schwerpunkt auf den richterlichen Fähigkeiten begrüßt, die zentrale Bedeutung für die Effizienz der Justiz haben. Der EWSA befürwortet die Entwicklung beruflicher Kompetenzen in ergänzenden Bereichen wie Ethik, Forensik und Psychologie, und empfiehlt sicherzustellen, dass Justizbedienstete über das notwendige Verständnis der technischen Aspekte verfügen, die für verschiedene Bereiche der EU-Gesetzgebung wie Umwelt, Infrastruktur oder Finanzen/Bankwesen besonders relevant sind.

1.9. Desgleichen empfiehlt der EWSA spezifische Schulungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und insbesondere beim Einsatz von Instrumenten der künstlichen Intelligenz in der Justiz. Besonders die Kenntnis und die Anwendung der Grundsätze der Europäischen Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in Justizsystemen sind anzustrebende Ziele, die empfohlen werden.

2. Hintergrund

2.1. Die Bewertung der Europäischen Strategie für die Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten für den Zeitraum 2011-2020 zeigt, dass sie dazu beigetragen hat, die Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe (insbesondere von Richtern und Staatsanwälten) auf dem Gebiet des EU-Rechts zu verbessern, die Kapazitäten von Netzwerken wie dem Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) aufzubauen und auf EU-Ebene agierende Netzwerke und Aus- und Fortbildungseinrichtungen zu stärken.

2.2. Nun müssen neue Entwicklungen und Herausforderungen durch die justizielle Aus- und Fortbildung auf EU-Ebene angegangen werden. Dazu gehören Verschlechterungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Angriffe auf die Grundrechte in einigen Mitgliedstaaten, neue Regelungsbereiche auf EU-Ebene, aber auch der digitale Wandel.

2.3. Mit der Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024 soll eine gemeinsame europäische Rechtskultur auf Grundlage der Rechtsstaatlichkeit, der Grundrechte und des gegenseitigen Vertrauens konsolidiert werden. Sie sieht einen Rahmen und ein Paket aus Schlüsselmaßnahmen zur Förderung der korrekten und wirksamen Anwendung des EU-Rechts vor. Die Mitgliedstaaten, Aus- und Fortbildungseinrichtungen, nationale und europäische Organisationen der Justizberufe und die EU werden aufgefordert, folgende Prioritäten in gemeinsamer Verantwortung umzusetzen:

- justizielle Aus- und Fortbildung zur Förderung einer gemeinsamen Kultur der Rechtsstaatlichkeit;
- Aufrechterhaltung der Grundrechte und Sicherstellung, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Alltag der Menschen Wirklichkeit wird; dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Schutz von Opfern und schutzbedürftigen Personen;
- Ausweitung der Digitalisierung der Justiz;
- Schritthalten mit der Weiterentwicklung des EU-Rechts, einschließlich im Bereich der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit;
- Befähigen der Rechtspraktiker für den Umgang mit neuen Herausforderungen, insbesondere angesichts der Pandemie;
- über das EU-Recht hinausgehende Aus- und Fortbildung, wie richterliche Fähigkeiten und nicht-juristische Kenntnisse und Fertigkeiten;
- Entwicklung und Umsetzung eines praxisbezogenen, maßgeschneiderten Aus- und Fortbildungsprogramms für Justizbedienstete;
- verstärkte, umfassendere und gezieltere Aus- und Fortbildung verschiedener Gruppen von Justizbediensteten;
- Förderung hochwertiger, wirksamer Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, einschließlich verschiedener Formen des Lernens mit Schwerpunkt auf hybriden und/oder E-Learning-Methoden und Verwendung erprobter und bewährter Lehrpläne;
- Förderung der justiziellen Aus- und Fortbildung junger Rechtspraktiker;
- Stärkung der gemeinsamen Verantwortung der nationalen Interessenträger, der Netze von Experten für EU-Recht, des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten, der sonstigen Akteure auf EU-Ebene und der Kommission;

— Ausrichtung auf Justizbedienstete außerhalb der EU, insbesondere aus den westlichen Balkanländern.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die COVID-19-Krise hat viele Probleme verursacht, die das Justizsystem in seiner Funktionsweise beeinträchtigen, aber auch einige neue Herausforderungen mit sich gebracht, denen sich die Vertreter der Justizberufe stellen müssen. Der EWSA begrüßt, dass das Augenmerk nicht nur darauf liegt, die Infrastruktur für den digitalen Übergang bereitzustellen, sondern auch, in die Kompetenzen der Rechtspraktiker zu investieren, die Teil dieses **digitalen Wandels** sein müssen.

3.2. Eines darf jedoch nicht übersehen werden: die Umsetzung der Strategie ist ohne die **Beteiligung aller Interessenträger**, einschließlich der Justizministerien, der Justizräte und Staatsanwaltschaften, der Berufskammern, der europäischen Verbände der Justizbediensteten, der Aus- und Fortbildungseinrichtungen auf nationaler und EU-Ebene sowie der EU-Organe und -Einrichtungen, nicht möglich. Der EWSA schließt sich der Kommission an und fordert alle diese Akteure auf, sich zur Erreichung der in der Strategie niedergelegten quantitativen und qualitativen Ziele zu verpflichten.

3.3. Der EWSA weist auf die Schlussfolgerungen in zahlreichen seiner Stellungnahmen⁽¹⁾ hin, wonach ein EU-weit einheitlicher Anspruch auf Zugang zur Justiz wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Binnenmarkt und für die harmonisierte EU-weite Durchsetzung gesetzlich verankerter EU-Rechte ist und den Bürgern und Unternehmen die notwendige Klarheit und Rechtssicherheit bietet. In Bezug auf die Anwendung des EU-Besitzstands bestehen nämlich nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Daher müssen insbesondere die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene unterstützt werden, wobei ihnen nicht nur die erforderlichen zusätzlichen Finanzmittel (auch aus den Aufbau- und Resilienzinstrumenten) an die Hand zu geben sind, sondern auch die nötigen Werkzeuge, um alle Interessenträger und die im Bereich der Justiz Beschäftigten in diese Bemühungen einzubinden.

3.4. Der Ausschuss begrüßt ebenfalls, dass es die Kommission als wichtig erachtet, die Umsetzung der Strategie regelmäßig zu überwachen und mit den anderen Unionsorganen zusammenzuarbeiten, um die erforderliche politische Unterstützung für die Verwirklichung der Ziele sicherzustellen. Der EWSA fordert die Kommission auf, Wege zu finden, um die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Sozialpartner in die Überwachung der Umsetzung der Strategie auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten einzubeziehen.

3.5. Er teilt die Auffassung, dass gut ausgebildete Rechtspraktiker eine wichtige Rolle bei der Stärkung einer **Kultur der Rechtsstaatlichkeit** und der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit selbst, der Förderung der europäischen Werte und Grundsätze wie der richterlichen Unabhängigkeit sowie bei der Unterstützung der wirksamen **Achtung der Grundrechte** auf EU-Ebene und nationaler Ebene spielen. Der Ausschuss betont jedoch, dass durch umfassende Anstrengungen angemessene Mittel, Unterstützung sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bereitgestellt werden müssen, damit die Vertreter der Justizberufe in allen Mitgliedstaaten den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen in der EU gerecht werden können und dabei die gleichen Standards und Werte wahren.

3.6. Die Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) des EWSA hat sich seit ihrer Einrichtung im Jahr 2018 auch mit den Standpunkten der Interessenträger zu Fragen der Qualität und Unabhängigkeit der Justiz befasst. Er teilt die Auffassung, dass gut ausgebildete Rechtspraktiker eine wichtige Rolle bei der Stärkung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit selbst, der Förderung europäischer Werte und Grundsätze wie der richterlichen Unabhängigkeit sowie bei der Unterstützung der wirksamen Achtung der Grundrechte auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten spielen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss begrüßt das stete Engagement für eine grundlegende Aus- und Fortbildung von Vertretern der Justizberufe in den Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Wahrung des Besitzstands der EU im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und eine wirksame Umsetzung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Achtung der Grundrechte (einschließlich der Rechte besonders schutzbedürftiger Gruppen wie Kinder, Menschen mit Behinderungen, Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt, Rassismus und Diskriminierung).

4.2. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt werfen zunehmend Fragen auf, welcher Status und welche Vorschriften für Arbeitnehmer und aufkommende neue Formen der Arbeit gelten. Die Gerichte in den verschiedenen Mitgliedstaaten haben diesbezüglich in ähnlichen und sogar identischen Fällen, die ein und dasselbe Unternehmen betrafen, sehr unterschiedlich geurteilt. Im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsprechung und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts sind daher Leitlinien und Schulungen für Justizbedienstete erforderlich.

(1) EWSA-Stellungnahme zum Thema *Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (Mitteilung) (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65); EWSA-Stellungnahme zum *Aktionsplan der EU für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik* (ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 83); EWSA-Stellungnahme zum Thema *Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus — Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 66).

4.3. Als weiterer Aspekt wird hervorgehoben, dass Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in den Bereichen fortgesetzt werden müssen, die im Rahmen der Sicherheitsagenda der EU als problematisch gelten, wie Cyberkriminalität, organisiertes Verbrechen und Finanzkriminalität mit Auswirkungen auf den EU-Haushalt, vor allem im aktuellen Kontext der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSStA). Dies sollte ein ständiges Anliegen aller Interessenträger sein, wofür angemessene Mittel bereitgestellt werden sollten.

4.4. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Wahrung der Umweltbelange und der Rechte der Union der Schutz und die Rechte von Hinweisgebern, die eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung von Missbrauch im Zusammenhang mit Betrug und Korruption spielen, sowie grundsätzlich alle Verletzungen von Rechten der Union in die Aus- und Fortbildung von Rechtspraktikern einbezogen werden.

4.5. Eine der wichtigsten Fragen wird darin bestehen, den Justizsektor im digitalen Bereich voranzubringen. Der EWSA stellt jedoch fest, dass es auf nationaler Ebene erhebliche Unterschiede gibt und die Digitalisierung der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten unterschiedlich weit vorangeschritten ist. Bei der vorgeschlagenen Strategie werden die nationalen Zuständigkeiten berücksichtigt und das Subsidiaritätsprinzip gewahrt. Gleichzeitig ist es wichtig, dass alle Mitgliedstaaten darauf hinwirken, die bestehenden Digitalisierungsunterschiede durch Investitionen in die Infrastruktur, aber auch durch die Qualifizierung der Justizbediensteten als Träger des digitalen Wandels zu verringern.

4.6. Ohne die Digitalisierung der Justiz auf nationaler Ebene und ohne Investitionen in die Aus- und Fortbildung der Justizbediensteten, um sie für den Einsatz digitaler Instrumente und Technologien bei ihrer täglichen Arbeit zu befähigen, wird eine engere grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden kaum zu erreichen sein. Zudem können neue Herausforderungen (Fragen wie ein angemessener Schutz der Rechte des Einzelnen und der personenbezogenen Daten und neue Probleme wie die Cyberkriminalität) ohne angemessene und kohärente Investitionen in die Aus- und Fortbildung nicht nur im Bereich der digitalen Kompetenzen, sondern auch im Hinblick auf die Sensibilisierung nur schwer bewältigt werden.

4.7. Im Zusammenhang mit der Digitalisierung und insbesondere beim Einsatz von Instrumenten der künstlichen Intelligenz in der Justiz empfiehlt der EWSA spezifische Schulungen zu diesem Thema. In der Europäischen Ethik-Charta über den Einsatz künstlicher Intelligenz in Justizsystemen⁽²⁾ sind Grundsätze wie die Achtung der Grundrechte, die Verhinderung von Diskriminierung, die Verwendung hochwertiger Daten in Gerichtsentscheidungen und die Beachtung des „Human-in-Command“-Ansatzes (Steuerung durch den Menschen) verankert. Diese Grundsätze müssen unbedingt durch entsprechende Schulungen bekannt gemacht und durchgesetzt werden.

4.8. Die Feststellung, dass die justizielle Aus- und Fortbildung in Europa über die rein juristische Ausbildung hinausgehen und den Erwerb beruflicher Kompetenzen fördern sollte, wird begrüßt. Der Ausschuss weist insbesondere darauf hin, dass der Schwerpunkt Aus- und Fortbildung im Bereich der richterlichen Fähigkeiten zentrale Bedeutung für die Effizienz der Justiz, das Vertrauensverhältnis zwischen den Justizsystemen und den Bürgern sowie das Vertrauen unter den Angehörigen der Rechtsberufe im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat.

4.9. Eine weitere entscheidende Frage, die behandelt werden muss, ist die Aus- und Fortbildung von Justizbediensteten in ergänzenden Bereichen wie Ethik, Forensik und Psychologie. Ferner muss sichergestellt werden, dass Justizbedienstete über das notwendige Verständnis der technischen Aspekte verfügen, die für verschiedene Bereiche der EU-Gesetzgebung, wie Umwelt, Infrastruktur oder Finanzen/Bankwesen, besonders relevant sind.

4.10. Der EWSA begrüßt zudem die Ausrichtung auf ein breiteres Spektrum an Rechtpraktikern, die EU-Recht anwenden, darunter — in erster Linie — Richter, Staatsanwälte und Gerichtsbedienstete, aber auch Berufe wie Rechtsanwälte, Notare, Gerichtsvollzieher, Mediatoren, Gerichtsdolmetscher/-übersetzer, Gerichtssachverständige sowie, in bestimmten Fällen, Strafvollzugsbedienstete und Bewährungshelfer. Besonderes Augenmerk sollte jedoch auf den sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten und den vielfältigen nationalen Besonderheiten liegen, die die Umsetzung der Strategie erschweren könnten.

4.11. Der EWSA teilt zudem die Ansicht, dass die Aus- und Fortbildung die zur Erreichung der Zielsetzungen erforderliche Qualität aufweisen sollte und dass eine Bewertung des Bedarfs unerlässlich ist, schließt sich aber auch der Auffassung an, dass die Vertreter der Justizberufe mit unterschiedlichen Formen des Lernens konfrontiert werden müssen, u. a. mit einem Mix aus Präsenzlernen, E-Learning-Tools und Schulungen am Arbeitsplatz. Der EWSA ist allerdings besorgt, dass gemeinsame Methoden und nationale Aus- und Fortbildungseinrichtungen in dieser Hinsicht nicht ausreichen werden und dass derzeit auf EU-Ebene zwar umfangreiche Mittel, bewährte Verfahrensweisen und Leitfäden bestehen, die Mitgliedstaaten sie aber nicht in vollem Umfang einsetzen.

(2) <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

4.12. Das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten liefert hier kontinuierlich wertvolle Ergebnisse und Erfahrungen, aus denen Lehren gezogen werden können. Der EWSA begrüßt die Hervorhebung der Rolle, die auf EU-Ebene agierende Akteure bei der Förderung und Organisation grenzüberschreitender Fortbildungsmaßnahmen bei gleichzeitiger Vervielfachung der Schulumfänge spielen sollen.

4.13. Die Rolle der europäischen justiziellen Aus- und Fortbildung bei der Förderung einer gemeinsamen Kultur der Rechtsstaatlichkeit zeigt sich auch in der Ausrichtung auf Justizbedienstete außerhalb der EU oder dem Schwerpunkt, neue Justizbedienstete im Rahmen ihrer Erstausbildung mit dem Rechtssystem und der Rechtskultur der EU vertraut zu machen.

4.14. Die Bemühungen der Kommission, die Teilnahme von Justizbediensteten aus Drittländern — insbesondere aus der Region Westbalkan — an der Aus- und Fortbildung zum Besitzstand im Bereich der Rechtsstaatlichkeit oder zur grenzübergreifenden justiziellen Zusammenarbeit zu fördern, wird ebenfalls begrüßt. Der EWSA hat stets unterstrichen⁽³⁾, dass das Rechtsstaatsprinzip und eine unabhängige Justiz in Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern unterstützt werden müssen.

4.15. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass den Herausforderungen Beachtung geschenkt werden muss, die für die Angehörigen der Rechtsberufe nach dem Brexit erwachsen könnten. Dies betrifft insbesondere das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, aber auch die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz in Strafsachen sowie die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte.

4.16. Der EWSA betont nicht zuletzt, dass neben den Interessenträgern aus dem Bereich der Justiz zivilgesellschaftliche Organisationen und Berufsverbände von Justizbediensteten und Rechtsuchende aus bestimmten Bereichen (Umwelt, öffentliche Auftragsvergabe, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Arbeitnehmerrechte, Beziehungen zwischen den Sozialpartnern usw.) einbezogen werden müssen, um die Nachhaltigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen sicherzustellen. Durch eine umfassende Einbindung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner kann ein zusätzlicher Beitrag zur Stärkung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit geleistet werden.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan (ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 88); EWSA-Stellungnahme zum Thema Erweiterungsstrategie der EU (ABl. C 133 vom 14.4.2016, S. 31).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat)“

(COM(2021) 130 final — 2021/0068 (COD))

(2021/C 286/25)

Berichterstatter: **George VERNICOS**

Befassung	Europäische Kommission, 21.4.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	251/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die COVID-19-Pandemie war ein außerordentlicher Schock für unsere Volkswirtschaften, Gesellschaften und unser Leben, und die Tourismusbranche ist in beispiellosem Ausmaß betroffen. Die aktuelle Krise hat gezeigt, wie wichtig der Fremdenverkehr für Europa ist, nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch, was das Zusammenleben und die Gestaltung unserer gemeinsamen Zukunft angeht.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass das digitale grüne Zertifikat Probleme für Reisende minimieren und das Reisen während der COVID-19-Pandemie erleichtern sollte.

1.3. Nach Auffassung des EWSA ist klarzustellen, dass der Besitz eines digitalen grünen Zertifikats keine Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit ist und dass die vorgeschlagene Verordnung keine Impfpflicht und auch kein Recht auf eine Impfung begründet. Er ist jedoch der Ansicht, dass insbesondere sozial marginalisierte und benachteiligte Gruppen Zugang zu relevanten Informationen haben müssen und dass die Auswirkungen des grünen Zertifikats auf diese Gruppen sorgfältig beobachtet und bewertet werden müssen.

1.4. Der EWSA betont, dass der Besitz des grünen Zertifikats nicht bedeuten darf, dass Reisende von anderen Risikominderungsmaßnahmen ausgenommen sind, sondern als vorübergehende Strategie für Länder betrachtet werden sollte, die einen ständigen Mechanismus für eine kontinuierliche Überprüfung nach Einführung des Zertifikats fordern.

1.5. Der EWSA weist darauf hin, dass alle europäischen Länder zusammenarbeiten sollten, um so rasch wie möglich einheitliche Rahmenbedingungen sicherzustellen (wie Inhalt, Format, Grundsätze und technische Standards des Zertifikats), denn wir können es uns nicht leisten, dass auch diese touristische Sommersaison ausfällt.

1.6. Der EWSA weist darauf hin, dass die Reiseprotokolle klar und auf internationale Reisen auf dem Luft-, Land- und Seeweg anwendbar sein müssen.

1.7. Da die personenbezogenen Daten auch sensible medizinische Daten umfassen, ist es nach Auffassung des EWSA entscheidend, dass alle Mitgliedstaaten über interoperable Systeme mit identisch strengen Datenschutzvorschriften verfügen. Das digitale grüne Zertifikat darf nicht die Einrichtung und Pflege einer zentralen Datenbank auf EU-Ebene erfordern. Der EWSA empfiehlt auch, dass das digitale grüne Zertifikat so gestaltet wird, dass nur der Reisende selbst sieht, welche der Voraussetzungen für eine Reise er erfüllt.

1.8. Der EWSA weist ebenfalls darauf hin, dass das digitale grüne Zertifikat auch Geschäfts- und Dienstreisen erleichtert. Dies darf nicht zu Diskriminierung am Arbeitsplatz führen oder zu Missbrauch, indem Geimpfte aus Drittstaaten auf Arbeitsplätzen mit schlechten Arbeitsbedingungen eingestellt werden.

1.9. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass das Zertifikat unentgeltlich ausgestellt und aktualisiert wird.

1.10. Der EWSA betont, dass die Impfkampagne beschleunigt werden muss, indem die Impfstoffproduktion gefördert und für mehr Transparenz und Planbarkeit gesorgt wird, damit mittels eines koordinierten und einheitlichen Ansatzes eine angemessene Menge Impfstoff in der gesamten EU zur Verfügung steht. Zugleich sollten die Länder weiter in Aufklärungskampagnen über den Nutzen der Impfung investieren und so Desinformation bekämpfen.

1.11. Nach Auffassung des EWSA sollte das digitale grüne Zertifikat auch auf der Grundlage von Selbsttests und Corona-Antikörper-Bluttests ausgestellt werden.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Regierungen der europäischen Staaten allen Bürgern einen unkomplizierten und kostenlosen Zugang zu Testmöglichkeiten gewähren sollten, um ungerechte Beschränkungen der Freizügigkeit für ungeimpfte Personen zu vermeiden.

1.13. Der EWSA ist der Überzeugung, dass das Zertifikat in allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden muss, sodass die Freizügigkeit in der EU noch während der COVID19-Pandemie vollständig wiederhergestellt wird.

2. Hintergrund

2.1. Um eine gut abgestimmte, vorhersehbare und transparente Vorgehensweise bei Beschränkungen der Freizügigkeit als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zu gewährleisten, hat der Rat am 13. Oktober 2020 die Empfehlung (EU) 2020/1475⁽¹⁾ angenommen.

Allerdings wurde die Empfehlung praktisch kaum durchgesetzt, wohingegen einzelne Mitgliedstaaten verschiedene Beschränkungen beschlossen haben.

2.2. Vor allem aber forderten die Mitglieder des Europäischen Rates in ihrer Erklärung nach den informellen Videokonferenzen vom 25. und 26. Februar 2021, die Arbeit an einem gemeinsamen Konzept für Impfbescheinigungen fortzusetzen. Die Kommission hat mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des freiwilligen Netzes für elektronische Gesundheitsdienste, das die zuständigen nationalen Behörden verbindet, an der Interoperabilität dieser Bescheinigungen gearbeitet. Das Netz hat sich auch auf gemeinsame harmonisierte Datensätze für Impf-, Test- und Genesungszertifikate geeinigt und am 12. März 2021 einen Entwurf für einen Vertrauensrahmen vorgelegt.

2.3. Auf der Grundlage der bislang geleisteten technischen Arbeit hat die Kommission am 17. März 2021 einen Vorschlag für eine Verordnung über ein digitales grünes Zertifikat vorgelegt, die den Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Gesundheitszertifikate bildet, mit denen COVID-19-Impfungen und -Tests sowie die Genesung von einer COVID-19-Infektion bescheinigt werden, um die Freizügigkeit in der EU zu erleichtern, (2021/0068 (COD)) sowie begleitend dazu einen Vorschlag in Bezug auf Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU niederlassen oder aufhalten (2021/0071 (COD)).

Das geplante europäische Zertifikat steht im Einklang mit den Grundrechten, einschließlich der Achtung des Privatlebens und der Nichtdiskriminierung, und umfasst

- einen Nachweis, dass die betreffende Person gegen COVID-19 geimpft ist bzw.
- die Ergebnisse kürzlich erfolgter Tests auf eine SARS-CoV-2-Infektion bzw.
- die Information, dass die betreffende Person von einer SARS-CoV-2-Infektion genesen ist.

⁽¹⁾ ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3.

2.4. Das Zertifikat kann EU-Bürgern und ihren Familienmitgliedern, Drittstaatsangehörigen, die sich in der EU aufhalten, sowie Besuchern, die das Recht haben, in andere Mitgliedstaaten zu reisen, ausgestellt werden. Es ist in allen EU-Mitgliedstaaten sowie den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen gültig. Die Schweiz kann sich ebenfalls für seine Einführung entscheiden.

2.5. Für die Ausstellung werden die zuständigen nationalen Stellen in den EU-Mitgliedstaaten zuständig sein (Krankenhäuser, Testzentren oder Gesundheitsbehörden). Das Zertifikat enthält den Namen der Person, auf die es ausgestellt wird, deren Geburtsdatum, das Ausstellungsdatum, Informationen über den Impfstoff, den Test oder den Stand der Genesung sowie einen eindeutigen Identifikator. Zur Bestätigung der Echtheit des Zertifikats wird ein QR-Code erzeugt, der die Datensicherheit gewährleistet und Schutz vor Fälschungen bietet.

2.6. Der Vorschlag verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, Beschränkungen der Freizügigkeit (soweit sie zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich sind) für Reisende mit einem grünen Zertifikat aufzuheben, bietet ihnen jedoch zuverlässige, echte und einheitliche Dokumente, wenn sie dies tun. Insofern bleibt ganz eindeutig ein Ermessensspielraum, auch wenn im vorgeschlagenen Rahmen empfohlen wird, die Beschränkungen auf das absolut Notwendige zu reduzieren, und implizit davon ausgegangen wird, dass die Beschränkungen für Inhaber von Zertifikaten aufgehoben werden, insofern als die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission zu informieren, wenn sie an den Beschränkungen festhalten.

2.7. Das vorgeschlagene System bietet Raum für Aktualisierungen auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Impfstoffen in Bezug auf die Verhinderung der Übertragung von SARS-CoV2 sowie die Dauer der Immunität nach einer Infektion. Nach dem gegenwärtigen Rahmen ist ein Zertifikat einer Genesung von einer COVID-19-Infektion höchstens 180 Tage gültig. Dem Vorschlag zufolge soll das digitale grüne Zertifikat ausgesetzt werden, sobald die Weltgesundheitsorganisation das Ende der durch COVID-19 verursachten gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite erklärt, kann jedoch im Falle künftiger Pandemien wieder aufgenommen werden.

3. Allgemeine Bemerkungen zur derzeitigen Krise in der Tourismusbranche

3.1. Die äußerst dynamische und vernetzte Tourismusbranche ist einer der wirtschaftlichen Motoren Europas, das 50 % des weltweiten Tourismus⁽²⁾ ausmacht. In Ländern aller Entwicklungsstufen hängen viele Millionen Arbeitsplätze und Unternehmen von einem starken und florierenden Fremdenverkehr ab. Der Tourismus trägt direkt und indirekt fast 10 % zum BIP der EU bei.

3.2. Die COVID-19-Pandemie war ein außerordentlicher Schock für unsere Volkswirtschaften, Gesellschaften und unser Leben. Um die Ausbreitung des Virus über nationale Grenzen hinweg einzudämmen, haben die Länder eine Kombination verschiedener Maßnahmen angewandt, die zum Teil negative Auswirkungen auf Reisen in die und innerhalb der Mitgliedstaaten hatten.

Der Tourismus ist in einem bislang beispiellosen Ausmaß betroffen: 2020 war das schlechteste Jahr in der Geschichte des Fremdenverkehrs. Europa verzeichnete 2020 einen Rückgang der Ankünfte um 69 %, im Januar 2021 lag der Rückgang bei 85 %.⁽³⁾

3.3. Besonders schwierig ist die Lage in den EU-Ländern, die Hauptreiseziele sind, also Italien, Griechenland, Portugal, Malta, Zypern, Spanien und Frankreich. Schätzungen zufolge verzeichnet die EU-Tourismusindustrie, in der rund 13 Mio. Menschen⁽⁴⁾ beschäftigt sind, infolge der COVID-19-Pandemie Einnahmeverluste in Höhe von rund einer Milliarde Euro monatlich.

3.4. Die Tatsache, dass mehr als ein Drittel der Wertschöpfung im Tourismus durch Umwegrentabilität generiert wird, zeigt, wie umfassend und eng der Zusammenhang zwischen dem Fremdenverkehr und anderen Branchen ist.⁽⁵⁾ Der Rückgang der Touristenströme hat deshalb erhebliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaft generell.⁽⁶⁾

⁽²⁾ Die größte Zahl der Ankünfte wurde im Zeitraum 2014–2018 in Europa verzeichnet, auf das über alle Jahre gerechnet mehr als 50 % der Auslandsreisen weltweit entfielen. Bei Reisen nach Europa wurde im Zeitraum 2014–2018 ein Zuwachs um 24,3 % verzeichnet.

⁽³⁾ UNWT März 2021.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ Die Bedeutung der indirekten Verluste aufgrund der branchenübergreifenden Verflechtung der Tourismusindustrie wird auch von der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (Unctad) herausgestellt. Die BIP-Verluste sind demnach etwa zwei- bis dreimal höher als die unmittelbaren Einbußen bei den Einnahmen aus dem Tourismus. Dem Unctad-Bericht zufolge könnten sich die direkten und indirekten Verluste im internationalen Tourismus aufgrund der COVID-19-Pandemie auf 4 % des weltweiten BIP belaufen, wobei die Folgen von Land zu Land je nach Abhängigkeit vom Reiseverkehr und Tourismus verschieden sind.

⁽⁶⁾ Daten des OECD-Wirtschaftsausblicks vom Dezember 2020 und des World Travel & Tourism Council.

3.5. In Bezug auf die Tourismusbranche sind auch die sozialen Folgen zu berücksichtigen. Der Fremdenverkehr trägt zur Entwicklung des ländlichen Raums bei, bietet eine zusätzliche Einnahmequelle und ermöglicht so eine ausgewogene territoriale Entwicklung unserer Gesellschaften. Er ist seit Langem auch eine Triebkraft für den Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes und seine Bewahrung für künftige Generationen.

3.6. In ihrem Ausblick geht die Welttourismusorganisation von einer möglichen Erholung des internationalen Reiseverkehrs in der zweiten Hälfte dieses Jahres aus. Dies beruht auf einer Reihe von Faktoren, insbesondere einer weitgehenden Aufhebung der Reisebeschränkungen, dem Erfolg der Impfprogramme und der Einführung harmonisierter Protokolle wie des von der Europäischen Kommission geplanten digitalen grünen Zertifikats.

4. Besondere Bemerkungen zum Vorschlag für eine Verordnung über das digitale grüne Zertifikat

4.1. Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Netzes für elektronische Gesundheitsdienste zur Sicherstellung der Interoperabilität der Impfbescheinigungen. Ziel ist eine allseits anwendbare und nicht unnötig komplexe Lösung, die Beschränkung des Datensatzes für das Impfbzertifikat auf das absolute Mindestmaß an sensiblen Daten des Zertifikatsinhabers sowie die Entwicklung eines eindeutigen Identifikators. Würde die EU nicht tätig, würden die Mitgliedstaaten wahrscheinlich unterschiedliche, nicht koordinierte und komplizierte Systeme einführen.

4.2. Der EWSA weist darauf hin, dass ein grünes Zertifikat ein ausgezeichneter gemeinsamer Standard wäre, um die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, dass jedoch nicht davon auszugehen ist, dass es die Wiederherstellung der Freizügigkeit wesentlich beschleunigen würde. Die Freizügigkeit wird auch künftig nationalen Beschränkungen unterliegen, die nur von der Fähigkeit der einzelnen Staaten und der Kapazität des jeweiligen Gesundheitswesens bestimmt werden. Deshalb sind nach dem Ermessen der Mitgliedstaaten weiterhin Maßnahmen für grenzüberschreitend Reisende möglich (etwa Quarantäne oder Selbstisolierung sowie zusätzliche oder mehrfache Tests vor und/oder nach der Ankunft), auch wenn im vorgeschlagenen Rahmen empfohlen wird, dass sich die Staaten mit den absolut notwendigen Beschränkungen begnügen sollen.

4.3. Der EWSA betont, dass der Besitz des grünen Zertifikats nicht bedeuten darf, dass Reisende von anderen Risikominderungsmaßnahmen ausgenommen sind, sondern als vorübergehende Strategie für Länder betrachtet werden sollte, in denen die epidemiologischen Bedingungen eine Lockerung der Reisebeschränkungen erlauben, zugleich jedoch nach wie vor Maßnahmen nötig sind, um das Reisen sicherer zu machen. Noch ist nicht sicher, ob Impfungen die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung der Krankheit wirksam verringern bzw. vor bestimmten Mutanten schützen, und auch über das Ausmaß und die Dauer der Immunität gegen eine SARS-CoV-2-Infektion durch Antikörper besteht noch keine Klarheit. Zudem stellen sich noch Fragen bezüglich der Zuverlässigkeit der Tests. Der EWSA empfiehlt deshalb nachdrücklich begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Reisenden und Arbeitnehmer, vor allem in geschlossenen Räumen sowie bei größeren Menschenansammlungen.

4.4. Der EWSA weist darauf hin, dass wirksame und rasche Maßnahmen nötig sind, etwa eine engere Koordinierung der Reiseprotokolle zwischen den Ländern, um einen sicheren Neustart des Tourismus zu ermöglichen, denn wir können es uns nicht leisten, dass auch diese Sommersaison ausfällt. Die Pandemie ist ein globales Problem und kann nur mit einem globalen Konzept und globalem Vertrauen gelöst werden — individuelle Lösungen einzelner Länder werden nicht funktionieren.

4.5. Der EWSA betont, dass das grüne Zertifikat nur dann wirksam ist, wenn seine vollständige Interoperabilität, Sicherheit und Zuverlässigkeit sichergestellt sind. Deshalb sollten alle europäischen Länder zusammenarbeiten, um so rasch wie möglich einheitliche Rahmenbedingungen sicherzustellen (etwa Inhalt, Format, Grundsätze und technische Standards des Zertifikats). Dazu gehören auch gemeinsame Standards dafür, wie lange (und welche) Tests und Impfstoffe gültig sind und wann Menschen als genesen gelten können.

Der EWSA weist darauf hin, dass die Reiseprotokolle klar und auf internationale Reisen auf dem Luft-, Land- und Seeweg anwendbar sein müssen. Es sei darauf verwiesen, dass die Anwendung des grünen Zertifikats in der gemeinsamen Verantwortung der Grenzbehörden und der Verkehrsunternehmen liegt.

4.6. Nach Auffassung des EWSA ist das grüne Zertifikat so einfach wie möglich gestaltet und wird als Paket umgesetzt. Es beruht auf dem Vertrauen zwischen den beteiligten Ländern und erfordert zudem ein kontinuierliches Verfahren für eine ständige Evaluierung nach seiner Einführung.

4.7. Der EWSA betont, dass dem System folgende Prinzipien zugrunde liegen müssen: a) Das grüne Zertifikat sollte so ausgelegt sein, dass nur noch ein von den nationalen Behörden und der WHO als hinnehmbar bewertetes Restrisiko besteht. b) Die Einschränkungen des internationalen Reiseverkehrs sollten der epidemiologischen Situation im Herkunfts- sowie im Zielland entsprechen. c) Gegebenenfalls steht den zuständigen Stellen nach wie vor das Instrument der Quarantäne zur Verfügung. d) Die am System beteiligten Länder erkennen Tests an, die von den zuständigen Stellen anderer beteiligter Länder zugelassen wurden. e) Die Verfahren sollten möglichst unkompliziert sein, und der Umfang der Informationen, die erfasst und grenzüberschreitend übermittelt werden, sollte auf ein Minimum beschränkt sein. f) Das System sollte interoperabel sein und auf einer gemeinsamen Nomenklatur beruhen sowie ein gemeinsames Format für die Informationsübermittlung verwenden. g) Das System sollte nach dem Grundsatz des „eingebauten Datenschutzes“ funktionieren, bei dem die Betroffenen von Anfang an über Inhalte, Art und Weise der Erfassung, Zweck der Erfassung und Dauer der Speicherung eines Teils oder aller Daten unterrichtet sind.

4.8. Die Impfkampagne und die Regeln für Impfstoffe und Bescheinigungen liegen nach wie vor in der ausschließlichen Zuständigkeit und Verantwortung der nationalen Regierungen. In keinem Mitgliedstaat besteht eine Impfpflicht (außer in besonderen Fällen wie in Italien beim Pflegepersonal), und es erscheint äußerst unwahrscheinlich, dass eine solche in den kommenden Monaten eingeführt wird.

Allerdings ist ein universeller und gerechter Zugang zu sicheren und wirksamen COVID-19-Impfstoffen von grundlegender Bedeutung, um Leben zu retten, das öffentliche Gesundheitswesen zu schützen und den Wiederaufbau der Wirtschaft zu ermöglichen. Der EWSA betont, dass die Impfkampagne beschleunigt werden muss, indem die Impfstoffproduktion gefördert und für mehr Transparenz und Planbarkeit gesorgt wird, damit mittels eines koordinierten und einheitlichen Ansatzes eine angemessene Menge Impfstoff in der gesamten EU zur Verfügung steht. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das digitale grüne Zertifikat funktioniert und die Gleichbehandlung der Bürger gesichert ist.

4.9. Die europäischen Regierungen sollten die Mittel für den Wiederaufbau nach der Pandemie für Impfprogramme nutzen, die sich an jene Teile der Bevölkerung richten, die sonst schwer zu erreichen sind, etwa Menschen im ländlichen Raum oder in weniger wohlhabenden Gebieten, die weit entfernt von Krankenhäusern oder Kliniken liegen. Darüber hinaus sollte jede Diskriminierung ethnischer Minderheiten vermieden werden.

Die EU sollte weiter in Aufklärungskampagnen über den Nutzen der Impfung investieren. Dies würde zur Bekämpfung von Desinformation beitragen, die die Menschen von der Impfung abhält.

4.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Regierungen der europäischen Staaten allen Bürgern, insbesondere unter Berücksichtigung einer möglichen Stadt-Land-Kluft, einen unkomplizierten und kostenlosen Zugang zu Testmöglichkeiten (und die rasche Mitteilung der Testergebnisse) gewähren sollten, um ungerechte Beschränkungen der Freizügigkeit für ungeimpfte Personen zu vermeiden.

4.11. Nach Auffassung des EWSA ist klarzustellen, dass der Besitz eines digitalen grünen Zertifikats keine Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit ist und dass die vorgeschlagene Verordnung keine Impfpflicht und auch kein Recht auf eine Impfung begründet. Der EWSA weist darauf hin, dass jede Art von Immunitätszertifikat ethische Fragen im Hinblick auf Respekt, individuelle Rechte und Interessen, Verantwortung für die öffentliche Gesundheit und soziale Gerechtigkeit aufwirft. Diese Auswirkungen, insbesondere auf sozial marginalisierte und benachteiligte Gruppen, müssen sorgfältig beobachtet und bewertet werden.

4.12. Der EWSA weist darauf hin, dass das digitale grüne Zertifikat der so dringend nötigen Erholung der Reise- und Tourismusbranche dient. Es ist zudem sehr wichtig für Geschäfts- und Dienstreisen sowie jede andere Form sozialer Zusammenkünfte, was die Wirtschaft und kulturelle und soziale Veranstaltungen ankurbeln und positive Auswirkungen auf die (mentale und körperliche) Gesundheit der Menschen allgemein haben wird. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das Zertifikat unentgeltlich ausgestellt und aktualisiert wird, wie in Artikel 3 Absatz 3 vorgesehen. Das Zertifikat sollte mit einem QR-Code versehen sein, der die Sicherheit und Echtheit gewährleistet, und in der Amtssprache bzw. den Amtssprachen des ausstellenden Mitgliedstaats sowie in Englisch abgefasst sein. Das Zertifikat muss in allen EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden, damit die Freizügigkeit in der EU noch während der COVID-19-Pandemie vollständig wiederhergestellt werden kann.

4.13. Der EWSA weist darauf hin, dass das digitale grüne Zertifikat nicht nur für touristische Zwecke verwendet werden soll. Es soll auch Geschäfts- und Dienstreisen in Europa ermöglichen, kann jedoch einzelne Arbeitnehmer benachteiligen. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, Vorkehrungen zu treffen, damit dies nicht zu Diskriminierung am Arbeitsplatz führt und die Beschäftigungsfähigkeit beeinträchtigt. Darüber hinaus warnt der EWSA davor, dass die Verordnung missbraucht werden könnte, indem Geimpfte aus Drittstaaten auf Arbeitsplätzen mit schlechten Arbeitsbedingungen eingestellt werden.

4.14. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten ferner auf, die digitale Infrastruktur für einen Vertrauensrahmen zu schaffen, der die sichere Ausstellung und Überprüfung der Zertifikate ermöglicht, und die Mitgliedstaaten bei der technischen Umsetzung zu unterstützen, wobei weitestgehende Interoperabilität mit den international etablierten technischen Systemen gewährleistet werden muss.

4.15. Der EWSA betont, dass ein sehr hohes Datenschutzniveau sichergestellt und die Grundsätze der Datenminimierung gewahrt werden sollten, da die personenbezogenen Daten sensible medizinische Daten enthalten.

Insbesondere darf der Rahmen für das digitale grüne Zertifikat nicht die Einrichtung und Pflege einer Datenbank auf EU-Ebene vorschreiben, sondern muss die dezentrale Überprüfung interoperabler Zertifikate mit Digitalsignatur ermöglichen. Die Regierungen müssen auch sicherstellen, dass die personenbezogenen Daten sicher aufbewahrt und nicht weitergegeben oder für andere Zwecke missbraucht werden. Darüber hinaus dürfen die betreffenden Daten nur für die Zwecke des digitalen grünen Zertifikats verarbeitet werden, und die zuständigen Stellen müssen dafür sorgen, dass die Daten danach gelöscht werden. Sollte das grüne Zertifikat für Reisen zwischen Ländern genutzt werden, müssen alle Mitgliedstaaten über interoperable Systeme mit identisch strengen Datenschutzvorschriften verfügen und die für die Verarbeitung der Daten Verantwortlichen verpflichten, die nationalen Datenschutzbehörden vor jeglicher Verarbeitung von Daten zu konsultieren. Der EWSA empfiehlt, Datenschutzexperten auf europäischer und nationaler Ebene einzubeziehen, um eine angemessene Umsetzung sicherzustellen.

4.16. Der EWSA warnt auch davor, dass das digitale grüne Zertifikat sensible medizinische Daten über den Status eines Reisenden im Hinblick auf Impfung, Antikörper oder Tests offenlegen könnte. Der EWSA empfiehlt deshalb, dass das digitale grüne Zertifikat so gestaltet wird, dass die Informationen nur für den Reisenden selbst sichtbar sind, für jeden Dritten hingegen nur ersichtlich ist, dass der Reisende die Voraussetzungen erfüllt.

4.17. Nach Auffassung des EWSA sollte das digitale grüne Zertifikat auch auf der Grundlage von Selbsttests und Corona-Antikörper-Bluttests ausgestellt werden. Die Praxis hat gezeigt, dass der Corona-Antikörper-Bluttest genauso zuverlässig ist wie das Genesungszertifikat.

4.18. Nach Auffassung des EWSA bedarf es einer Klärung in Bezug auf die Impfstoffe, die zurzeit Gegenstand einer fortlaufenden Überprüfung durch die EMA sind. Diese Frage ist besonders wichtig für die EU-Länder, die diese Impfstoffe bereits einsetzen.

Brüssel, den 27. April 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 — Eine EU-Strategie zur Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Offshore-Energie für eine klimaneutrale Zukunft“

(COM(2020) 741 final)

(2021/C 286/26)

Berichterstatter: **Marcin Wiesław NOWACKI**

Befassung	Europäische Kommission, 24.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	14.4.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	239/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diese Strategie zur Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Offshore-Energie für eine klimaneutrale Zukunft.

1.2. Der EWSA heißt den Vorschlag gut, bei der Erstellung der nationalen und regionalen maritimen Raumordnungspläne auch Entwicklungsziele für erneuerbare Offshore-Energie mit einzubeziehen.

1.3. Der EWSA ist der Meinung, dass der Beitrag der Windkraft zur Treibhausgasneutralität bis 2050 in die Berechnungen der Strategie miteinbezogen werden sollte.

1.4. Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass von einem gut regulierten Energiemarkt die richtigen Investitionssignale ausgehen sollten. Er erachtet ein berechenbares und stabiles Regelungsumfeld als eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Offshore-Windenergie.

1.5. Der EWSA stellt fest, dass Hybridprojekte aufgrund spezifischer Anforderungen wie der Tiefe und der Nähe zu anderen Ländern nur in der Nordsee und der Ostsee angesiedelt werden können. Außerdem sollten die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten angesichts des zu erwartenden Entwicklungstempos in erster Linie darauf ausgerichtet werden, das Potenzial der am weitesten fortgeschrittenen Projekte zum Tragen zu bringen, die über radiale Verbindungen direkt an das nationale Elektrizitätssystem angeschlossen werden sollen.

1.6. Der EWSA ist enttäuscht, dass das Recycling von Windturbinen am Ende ihrer Lebensdauer in der Strategie nur oberflächlich abgehandelt wird, und empfiehlt der Kommission, das Problem der Stilllegungskosten gebührend zu berücksichtigen. Er betont, dass saubere Energie nicht nur die Luftqualität vor Ort verbessert, sondern generell zu Umwelt- und Klimaschutz beiträgt.

1.7. Der EWSA begrüßt, dass das Potenzial der Nord- und Ostsee, des Mittelmeers, des Schwarzen Meers, des atlantischen Raums der EU und der Meere um die Inseln der EU erkannt wird. Es ist nachvollziehbar, dass neue Projekte vorrangig in der Nordsee geplant werden, da dort bereits vorhandene Infrastruktur genutzt werden kann. Im Interesse der Energieversorgungssicherheit sowie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU hält der EWSA jedoch angemessene Investitionen in Offshore-Windparks in allen Meeresbecken der EU für nötig.

1.8. Der EWSA befürwortet den Vorschlag, die TEN-E-Verordnung zu überarbeiten, um den Grundsatz einer einheitlichen Anlaufstelle auch für Offshore-Energieprojekte einzuführen.

1.9. Der EWSA stellt besorgt fest, dass Einzelheiten zu spezifischen Maßnahmen und Förderinstrumenten fehlen, was die Finanzierung erneuerbarer Energieträger gefährden könnte. Seiner Meinung nach sollte im Rahmen der bestehenden Programme ein einziges Instrument zur Finanzierung von Offshore-Windenergieprojekten geschaffen werden. Ein solcher Ansatz sollte zudem auch auf andere Arten erneuerbarer Energieträger ausgeweitet werden, z. B. auf Onshore-Windkraft und Photovoltaik, um so auch dem Anspruch der Europäischen Energieunion sowie der überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) gerecht zu werden, die gerade in eher dezentralen und regionalen Erzeugungsanlagen einen Beitrag sehen, zusätzliche regionale Wertschöpfungspotenziale zu heben, Jobs zu schaffen und die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Politik zu stellen und sie zu aktiven Produzenten und Prosumenten zu machen. Der EWSA stellt diesbezüglich etwas mit Sorge fest, dass sich die Kommission aktuell „nur“ um Offshore und Wasserstofftechnologien kümmert, aber diese dezentralen Ansätze vernachlässigt.

1.10. Der EWSA gibt zu bedenken, dass sämtliche Investitionen in Offshore-Windparks so weit wie möglich der sozioökonomischen Entwicklung der Regionen in unmittelbarer Nachbarschaft der Projekte zugutekommen sollten, indem die lokale Beteiligung (Konzept des „Local Content“) an dem Projekt gefördert wird.

1.11. Der EWSA begrüßt, dass die Strategie durch einen Plan zum Aufbau von Kompetenzen sowie zur Entwicklung von Bildungsprogrammen im Bereich der Offshore-Windenergie ergänzt werden soll.

1.12. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die EU im Bereich der Offshore-Windenergie Maßstäbe setzen will, und befürwortet den Windenergieausbau, allerdings nicht nur auf See, sondern auch an Land. Insofern erwartet er von der Kommission, dass die Offshore-Strategie baldmöglichst durch eine Onshore-Strategie ergänzt wird.

2. Einleitung

2.1. Gegenstand dieser Stellungnahme ist die am 18. November 2020 veröffentlichte Mitteilung „Eine EU-Strategie zur Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Offshore-Energie für eine klimaneutrale Zukunft“. Diese Strategie ist ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Grünen Deals.

2.2. Der Folgenabschätzung zum Klimazielplan für 2030 zufolge sollten 2030 mehr als 80 % des Stroms aus erneuerbaren Quellen erzeugt werden; ferner muss die installierte Offshore-Windenergieleistung auf voraussichtlich 300 GW erhöht und durch ca. 40 GW Meeresenergieleistung ergänzt werden, damit das Klimaziel für 2050 erreicht werden kann. Die in der Stellungnahme erörterte Strategie zeigt der EU einen möglichen Entwicklungspfad auf.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Mit der Strategie soll die Umstellung auf saubere Energie beschleunigt werden, während gleichzeitig an den wichtigen Zielen des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums in Europa festgehalten wird. Für die Vorlage der Strategie sprechen folgende Gründe:

- Erfüllung der im ersten globalen Klimaschutzübereinkommen (Übereinkommen von Paris 2015) eingegangenen Verpflichtungen;
- Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft durch Steigerung der Energieeffizienz;
- Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Erhöhung des Investitionsvolumens und dadurch Eindämmung der sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und Förderung der Entwicklung der europäischen Wirtschaft.

3.2. Mit dieser Strategie soll die installierte Offshore-Windenergieleistung von derzeit 12 GW auf mindestens 60 GW bis 2030 und auf 300 GW bis 2050 erhöht werden. In Ergänzung dazu plant die Kommission die Installation von 40 GW Meeresenergieleistung sowie den Ausbau weiterer neuer Technologien wie schwimmender Windkraft- und Photovoltaikanlagen.

3.3. Der Investitionsbedarf für die Verwirklichung dieser Ziele wird auf 800 Mrd. EUR veranschlagt. Auch wird eine stärkere Beteiligung der EU und der Regierungen der Mitgliedstaaten als erforderlich erachtet, da mit den aktuellen Maßnahmen die derzeitige und die geplante Installationsleistung zusammen im Jahr 2050 nur einen Wert von etwa 90 GW ergeben würden.

3.4. Der EWSA begrüßt die Vorlage dieser Strategie, die Regelungsvorschläge und Maßnahmen für die gezielte Entwicklung, Stärkung und Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Offshore-Windenergie beinhaltet.

3.5. Der EWSA stellt fest, dass aus den o. g. Daten und Informationen das Ausmaß der Herausforderungen ersichtlich wird, vor denen die Investoren, die EU-Industrie sowie die Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber stehen. Die Strategie zeigt optimistische Perspektiven wie die Mobilisierung privater Investitionen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze auf. Allerdings werden nur vage Prognosen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Offshore-Windenergie getroffen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass nicht nur in der Energiewirtschaft, sondern auch in Onshore-Tätigkeitsbereichen wie bspw. der Hafenentwicklung und der Schifffahrt zusätzliche Arbeitsplätze entstehen werden. Auch die Auswirkungen der Entwicklung dieses Sektors auf das BIP-Wachstum in der EU werden ähnlich ungenau beschrieben.

3.6. Der EWSA stellt fest, dass die Strategie bei einem vernetzten Umfeld ansetzt, in dem sich die Erzeugung erneuerbarer Offshore-Energie und die „anderen Tätigkeiten auf See“ (Tourismus, Fischerei, Aquakultur usw.) die Nutzung des Meeresraums teilen müssen, in dem hybride Projekte und grenzüberschreitende Verbindungsleitungen ineinander greifen, in dem die Entwicklung von den Zielvorgaben mehrerer Länder angetrieben wird und in dem Binnenländer womöglich Offshore-Projekte finanzieren. Da die Offshore-Projekte von der EU kofinanziert werden, empfiehlt der EWSA, in der Frage der Lasten- und Nutzenteilung für Transparenz zu sorgen.

3.7. Der EWSA stellt enttäuscht fest, dass die Strategie nicht den Beitrag der Windkraft zur Treibhausgasneutralität bis 2050 in ihre Berechnungen miteinbezieht. Infolge der ausschließlichen Konzentration auf die installierte Kapazität wird dieser wichtige Aspekt im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Grünen Deals außer Acht gelassen.

4. Ausblick auf Technologien für erneuerbare Offshore-Energie

4.1. Mit 12 GW generieren die Offshore-Anlagen der EU 42 % der globalen Offshore-Windenergieleistung. Bei den meisten Projekten handelt es sich um bodenfeste Windturbinen, die im Meeresboden verankert sind. Für einen gewissen Reifegrad dieser Technologie spricht nach Ansicht des EWSA, dass die Stromgestehungskosten für Offshore-Windenergie innerhalb von zehn Jahren um 44 % gesunken sind.

4.2. Der EWSA hegt Zweifel, ob die Strategie für den Ausbau der Offshore-Windenergie auf die Entwicklung von Technologien wie Hybridprojekten ausgerichtet werden sollte, und verweist auf die Notwendigkeit einer Energieerzeugung zu wettbewerbsfähigen Preisen, damit die EU-Wirtschaft nach der Coronavirus-Krise wiederaufgebaut werden kann.

5. Meeresbecken der EU: Ein großes und vielfältiges Potenzial für die Entwicklung erneuerbarer Offshore-Energie

5.1. Der EWSA begrüßt, dass das Potenzial der Nord- und Ostsee, des Mittelmeers, des Schwarzen Meers, des atlantischen Raums der EU und der Meere um die Inseln der EU erkannt wird. Die Ermittlung des Potenzials der Meeresbecken im Rahmen der Strategie ermöglicht eine angemessene Planung der Regelungsmaßnahmen sowie die Verwirklichung der Ziele.

5.2. Es ist nachvollziehbar, dass neue Projekte vorrangig in der Nordsee geplant werden, da dort bereits vorhandene Infrastruktur genutzt werden kann. Im Interesse der Energieversorgungssicherheit sowie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU erachtet der EWSA jedoch einen Energiemix als wichtig, der möglichst nicht von einem einzigen Energieträger dominiert wird, und hält angemessene Investitionen in Offshore-Windparks in allen Meeresbecken der EU für nötig.

5.3. Gleichzeitig stellt der EWSA fest, dass die Strategie für den Ausbau der Offshore-Windenergie zu einem regionalen Ansatz tendiert.

6. Maritime Raumplanung für eine nachhaltige Raumordnung und Ressourcenbewirtschaftung

6.1. Ein beschleunigter Ausbau der Windkraft setzt eine vernünftige Koexistenz zwischen Offshore-Anlagen und anderen Formen der Nutzung der Meeresräume sowie den Schutz der Biodiversität voraus. Der EWSA heißt den Vorschlag gut, bei der Erstellung der nationalen und regionalen maritimen Raumordnungspläne auch Entwicklungsziele für erneuerbare Offshore-Energie mit einzubeziehen. Indes fordert er die Kommission auf, klarzustellen, dass es sich bei den für die Expansion der Offshore-Windenergieindustrie schätzungsweise benötigten 3 % des europäischen Meeresraums um einen Durchschnittswert handelt, der auch durch spezifische Faktoren wie die natürliche Windkraft und die jeweilige Umgebung beeinflusst wird.

6.2. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Erstellung und Veröffentlichung dieser maritimen Raumordnungspläne die Unternehmen und Investoren über die Absichten der Regierungen in Bezug auf die künftige Entwicklung des Sektors für erneuerbare Offshore-Energien aufklären und so im privaten wie auch im öffentlichen Sektor die Vorausplanung erleichtern würde.

6.3. Die Umweltauswirkungen der Anlagen werden derzeit im Rahmen der erforderlichen administrativen Entscheidungsverfahren eingehend und aufwändig geprüft. Der EWSA befürwortet deshalb den Vorschlag, die TEN-E-Verordnung zu überarbeiten, um den Grundsatz einer einheitlichen Anlaufstelle auch für Offshore-Energieprojekte einzuführen.

7. Ein neuer Ansatz für erneuerbare Offshore-Energie und die Offshore-Netzinfrastuktur

7.1. Die meisten in Betrieb befindlichen Offshore-Windparks wurden im Rahmen nationaler Projekte errichtet und über radiale Verbindungen direkt an das Festland angeschlossen. Um indes die Entwicklung der Offshore-Windenergie voranzubringen, Kosten zu senken und die Nutzung von Meeresraum zu verringern, wird vorgeschlagen, schwerpunktmäßig hybride Projekte zu fördern. Hybride Systeme sind ein Zwischenzustand zwischen herkömmlichen, radial mit dem nationalen Elektrizitätssystem verbundenen Projekten und einem vollständig vermaschten Offshore-Energiesystem und -netz. Die Strategie geht zudem von der vergleichsweise optimistischen Annahme aus, dass benachbarte Mitgliedstaaten gemeinsam ehrgeizige Ziele für erneuerbare Offshore-Energien festlegen würden.

7.2. Der EWSA stellt fest, dass Hybridprojekte aufgrund spezifischer Anforderungen wie der Tiefe und der Nähe zu anderen Ländern nur in der Nordsee und der Ostsee angesiedelt werden können. Außerdem sollten die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten angesichts des zu erwartenden Entwicklungstempos in erster Linie darauf ausgerichtet werden, das Potenzial der am weitesten fortgeschrittenen Projekte zum Tragen zu bringen, die über radiale Verbindungen direkt an das nationale Elektrizitätssystem angeschlossen werden sollen.

8. Ein klarerer EU-Rechtsrahmen für erneuerbare Offshore-Energien

8.1. Der EWSA schließt sich der Feststellung an, dass von einem gut regulierten Energiemarkt die richtigen Investitionssignale ausgehen sollten. Er erachtet ein berechenbares und stabiles Regelungsumfeld als eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Offshore-Windenergie.

8.2. Die erwartete wachsende Bedeutung grenzübergreifender Projekte erfordert eine Klärung der Strommarktvorschriften, die in der dieser Strategie beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vorgenommen wurde.

8.3. Der derzeitige Rechtsrahmen ist nicht für innovative Technologien wie Hybrid-Energie-Inseln oder Offshore-Wasserstoffherzeugung ausgelegt. Als am besten geeignetes Regulierungsmodell für hybride Projekte schlägt die Kommission ein eigenes Offshore-Strommarktgebiet vor, in dem ein Teil der Engpasserlöse an die Erzeuger umverteilt werden kann. Der EWSA befürwortet die Festlegung von Offshore-Gebotszonen in der Annahme, dass sie eine Vereinfachung der Energiemarktregulierung ermöglichen.

8.4. Der EWSA begrüßt die Bemühungen um tragfähige Einnahmen für die Investoren. Der EWSA fordert flexible Fördermöglichkeiten im Einklang mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für den Ausbau der Offshore-Windenergie in den Mitgliedstaaten, in denen diese Technologie noch am Anfang steht, u. a. durch eine direkte Unterstützung ohne wettbewerbliches Verfahren.

9. Die Rolle der EU-Mittel bei der Mobilisierung privater Investitionen in erneuerbare Offshore-Energien

9.1. Der Investitionsbedarf für die Durchführung der Strategie wird auf fast 800 Mrd. EUR geschätzt; davon entfallen etwa zwei Drittel auf die Finanzierung der zugehörigen Netzinfrastruktur und ein Drittel auf die Offshore-Erzeugung. Die jährlichen Investitionen in Onshore- und Offshore-Netze für erneuerbare Energien in Europa beliefen sich zwischen 2010 und 2020 auf rund 30 Mrd. EUR. Die Strategie sieht vor, diese Investitionen in den kommenden zehn Jahren auf über 60 Mrd. EUR und nach 2030 noch weiter zu steigern. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Großteil dieser Investitionen durch privates Kapital finanziert wird. Allerdings werden der Mitteilung zufolge die Kommission, die EIB und andere Finanzinstitutionen zusammenarbeiten, um strategische Investitionen in Offshore-Windenergie zu unterstützen.

9.2. Der EWSA stellt besorgt fest, dass Einzelheiten zu spezifischen Maßnahmen und Förderinstrumenten fehlen, was die weitere Förderung erneuerbarer Energieträger gefährden könnte. Laut der Strategie in ihrer aktuellen Fassung können Investoren acht verschiedene EU-Fonds in Anspruch nehmen. Zu den erwarteten Finanzierungsanteilen, insbesondere zum Umfang von EU-Fördermitteln, erfolgen keine Angaben. Der EWSA hält es für wichtig, im Rahmen der bestehenden Programme ein einziges Instrument zur Finanzierung von Offshore-Windenergieprojekten zu schaffen, um eine rasche Finanzierung und Entwicklung der Projekte sicherzustellen. Ein solcher Ansatz sollte zudem auch auf andere Arten erneuerbarer Energieträger ausgeweitet werden.

9.3. Der EWSA gibt zu bedenken, dass sämtliche Investitionen in Offshore-Windparks so weit wie möglich der sozioökonomischen Entwicklung der Regionen in unmittelbarer Nachbarschaft der Projekte zugutekommen sollten, indem die lokale Beteiligung (Konzept des „Local Content“) an dem Projekt gefördert wird.

9.4. In der Strategie ist ein Finanzierungsmechanismus für erneuerbare Energie vorgesehen, der es ermöglicht, die Vorteile von Projekten im Bereich Offshore-Energie mit Mitgliedstaaten zu teilen, die über keine Küste verfügen. Der EWSA hält es für zu optimistisch, davon auszugehen, dass Binnenstaaten daran interessiert sein könnten, Windkraft finanziell zu unterstützen, um statistische Vorteile zu erlangen.

10. Schwerpunktmäßige Ausrichtung von Forschung und Innovation auf die Unterstützung von Offshore-Projekten

10.1. Der EWSA ist enttäuscht, dass das Recycling von Windturbinen am Ende ihrer Lebensdauer in der Strategie nur oberflächlich abgehandelt wird. Laut der Strategie muss das Prinzip der „kreislauffähigen Gestaltung“ bei Forschung und Innovation im Bereich der erneuerbaren Energien systematischer einbezogen werden. Es wird aber nicht darauf eingegangen, wie dieses Prinzip umgesetzt werden kann. Der EWSA stellt fest, dass sich die Aufbereitung von alten Rotorblättern landseitiger Windräder bspw. in Deutschland immer mehr als Problem erweist und dort erwogen wird, sie zu vergraben. Da Offshore-Windkraftanlagen viel größer sind, wird auch das Entsorgungsproblem größer.

10.2. Der EWSA betont, dass saubere Energie nicht nur die Luftqualität vor Ort verbessert, sondern generell zu Umwelt- und Klimaschutz beiträgt. Er lehnt einen raschen Ausbau der Offshore-Windenergie ohne Rücksichtnahme auf mögliche Umweltauswirkungen ab und empfiehlt der Kommission, das Problem der Stilllegungskosten gebührend zu berücksichtigen: In der Praxis sollten diese Kosten bei aus EU-Mitteln finanzierten Projekten bereits vorab veranschlagt und Haftungsfragen geregelt werden.

10.3. Der EWSA begrüßt, dass die neue Strategie durch einen Plan der GD EMPL und der GD MARE zum Aufbau von Kompetenzen sowie zur Entwicklung von Bildungsprogrammen im Bereich der Offshore-Windenergie ergänzt werden soll. Der Kompetenzaufbau ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung dieses Sektors. Zur Gewährleistung einer nachhaltigen und raschen Entwicklung dieses Sektors sollten in den Mitgliedstaaten, in denen diese Technologie noch in den Kinderschuhen steckt, gezielte Ausbildungsprogramme aufgelegt werden. Dazu können laut der Strategie vorhandene EU-Instrumente und -Fördermittel genutzt werden. Nach Meinung des EWSA sollten für den notwendigen Aufbau von Kompetenzen im Bereich der Offshore-Windenergie jedoch spezifische Instrumente und Mittel auf EU-Ebene bereitgestellt werden.

11. Eine stärkere europaweite Liefer- und Wertschöpfungskette

11.1. Zur Stärkung der Lieferkette sind Investitionen in Höhe von insgesamt 0,5-1 Mrd. EUR erforderlich. Der EWSA bedauert, dass weder die Herkunft der benötigten Mittel geklärt noch ein zeitlicher Rahmen vorgegeben werden.

11.2. Der EWSA begrüßt das Vorhaben, 2021 das Industrieforum für saubere Energie aus erneuerbaren Quellen auszubauen und innerhalb des Forums eine spezielle Arbeitsgruppe für erneuerbare Offshore-Energie einzurichten.

11.3. Der EWSA hat ernste Bedenken dagegen, dass die Kommission und ENTSO-E bis 2028 für die Normung und die Interoperabilität der Konverter verschiedener Hersteller sorgen wollen. Dieser Termin ist zu langfristig angesetzt, zumal bis 2030 eine Offshore-Windenergieleistung von 60 GW installiert sein soll. Der EWSA befürwortet eine Frist, die eine realistischere zeitliche Planung der Entwicklung der Normen für die Ausrüstungen ermöglicht.

Brüssel, den 27. April 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, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität — Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen“

(COM(2020) 789 *final*)

(2021/C 286/27)

Berichtersteller: **Stefan BACK**

Mitberichtersteratterin: **Tanja BUZEK**

Befassung	Europäische Kommission, 26.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	14.4.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	230/1/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass der Schwerpunkt der neuen Verkehrsstrategie auf nachhaltiger und intelligenter Mobilität liegt und so die Bedeutung und Vorteile der Mobilität für die Menschen und für die EU-Wirtschaft, aber auch die damit verbundenen Kosten für die Gesellschaft herausgestellt werden.

1.2 Der Strategie liegt zwar die Erkenntnis zugrunde, dass der Binnenmarkt und soziale Aspekte wichtige Faktoren für den Wandel hin zu einer nachhaltigeren und intelligenteren Mobilität sind, sie selbst bleibt jedoch dahinter zurück. So werden in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen festgestellte Mängel nicht hinreichend durch Maßnahmen oder in eigenen Kapiteln der Strategie aufgegriffen.

1.3 Der EWSA begrüßt den allgemeinen Ansatz, die Strategie in den europäischen Grünen Deal einzubetten und einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verwirklichung der Klimaziele zu legen. Allerdings stellt sich seiner Meinung nach die Frage, ob das vorgeschlagene Gleichgewicht zwischen technischen und verkehrspolitischen Maßnahmen geeignet ist, um diese Ziele zu erreichen. Er gibt vor allem zu bedenken, dass viele der vorgeschlagenen Nachhaltigkeits- und Digitalisierungsmaßnahmen weitreichende Auswirkungen auf den Binnenmarkt und die Beschäftigten im Verkehrssektor haben werden. Dem muss angemessen Rechnung getragen werden, um die Durchführung der Strategie nicht zu gefährden.

1.4 Eine erfolgreiche EU-Mobilitätsstrategie muss mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrssektors insgesamt und der dafür relevanten industriellen Basis der EU einhergehen.

1.5 Die beispiellose COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass ein reibungslos funktionierender Verkehrsbinnenmarkt, nachhaltige Versorgungsketten sowie öffentliche Verkehrsdienstleistungen zur Gewährleistung der Mobilität systemrelevanter Arbeitnehmer grundlegend wichtig sind. Die Pandemie hat ferner massive Rückgänge im Verkehrsaufkommen verursacht, so dass die Branche um ihr Überleben kämpfen muss.

1.6 Gleichzeitig hat die Pandemie drastisch die Situation Tausender Beschäftigter im Verkehrssektor vor Augen geführt, die europa- und weltweit festsitzen und nur prekäre Beschäftigungsverhältnisse haben. Damit wird die Sozialkrise im Verkehrssektor in den Fokus gerückt, denn die binnenmarktorientierten verkehrspolitischen Maßnahmen der letzten Jahrzehnte konnten nicht verhindern, dass sich die Arbeitsbedingungen bei allen Verkehrsträgern verschlechtert haben. Der EWSA hält es diesbezüglich für dringend geboten, entsprechend zielstrebig auf ein sozial tragfähiges Verkehrssystem hinzuarbeiten. Ein zukünftiger Krisenplan muss zudem negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten im Verkehrssektor vorbeugen.

1.7 Der EWSA begrüßt das Augenmerk auf Frauen in Verkehrsberufen, bedauert indes auch hier, dass keine eigene einschlägige Maßnahme vorgesehen ist.

1.8 Der EWSA befürwortet die Prioritätensetzung zur Vollendung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums und zur Stärkung des Binnenmarkts, zumal in Anbetracht der Auswirkungen der COVID-19-Krise, sowie zur Ausarbeitung von Krisenplänen. Er gibt jedoch zu bedenken, dass ein solcher Krisenplan auf einem ernsthaften Dialog mit der Zivilgesellschaft wie auch dem sozialen Dialog beruhen muss und die Zustimmung der Sozialpartner erfordert.

1.9 Nach Meinung des EWSA gibt es bei den mit widerstandsfähiger Mobilität verknüpften Etappenzielen — fristgerechter Ausbau des TEN-V-Netzes und Senkung der Zahl der Verkehrstoten — angesichts der thematischen Bandbreite dieses Kapitels der Strategie erheblichen Entwicklungsbedarf.

1.10 Der EWSA unterstützt einen nachhaltigeren Umbau aller Verkehrsträger und die Förderung eines nachhaltigen multimodalen Verkehrssystems auf der Grundlage einer verkehrsträgerübergreifenden Zusammenarbeit sowie optimierter ökologischer Merkmale und sozialer Tragfähigkeit der einzelnen Verkehrsträger. Seines Erachtens sollten Fahrzeugemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Fahrzeuge hinweg unter Zugrundelegung eines Well-to-Wheel-Ansatzes (von der Quelle bis zum Rad) gemessen werden.

1.11 Unter Etappenziel 1 sollen bis 2030 30 Millionen emissionsfreie Pkw und 80 000 emissionsfreie Lkw in Betrieb sein. Dies wirkt übermäßig optimistisch und nicht hinreichend fundiert, da Prognosen in Bezug auf die Zahl der für die geplante Fahrzeugflotte notwendigen Ladestationen fehlen. Der EWSA warnt vor übertrieben ehrgeizigen Zielsetzungen, die die Glaubwürdigkeit der Strategie untergraben könnten.

1.12 Der EWSA fragt sich, ob die neue Strategie von einem Ansatz ausgeht, bei dem die verschiedenen Verkehrsträger als eine integrierte Ressource betrachtet werden und im Rahmen eines multimodalen Verkehrssystems die Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsträgern auf der Grundlage der Lösungen mit dem besten ökologischen — und sozialen — Fußabdruck und der höchsten Effizienz gefördert wird.

1.13 Sozialdumping und unlautere Praktiken in einem Sektor führen zu Verzerrungen in anderen Sektoren. Prekäre Arbeitsbedingungen und mangelnde Durchsetzung von Sozialvorschriften verfälschen die Preisbildung und die Auswahl von Verkehrsdienstleistungen. Nach Auffassung des EWSA muss sich eine faire Preisgestaltung für nachhaltige Verkehrsdienstleistungen nicht nur auf die Internalisierung aller externen Kosten, sondern auch auf die Einbeziehung der Arbeitskosten stützen. Eine faire marktgerechte Preiskalkulation für eine Verkehrsdienstleistung muss ein existenzsicherndes Arbeitsentgelt, den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, die Gesundheitsversorgung und den Sozialversicherungsschutz einbeziehen. Bei der Preisbildung im öffentlichen Verkehr fließen Ausgleichsleistungen für Gemeinwohlverpflichtungen ein.

1.14 Laut der Strategie sollen der Schienen- und Schiffsverkehr bis 2030 in einen gleichberechtigten Wettbewerb mit dem Straßenverkehr in der EU treten, doch wird nicht erklärt, wie das vonstattengehen soll. Letztlich mangelt es an einem umfassenden strategischen Konzept zur Förderung des Schienengüter- und des Kurzstreckenseeverkehrs.

1.15 Staatliche Beihilfen spielen bei der Umsetzung politischer Ziele wie der umwelt- und sozialverträglichen Umgestaltung des Verkehrssektors eine wichtige Rolle. Der EWSA hält es für dringend notwendig, die Leitlinien für staatliche Beihilfen, insbesondere die Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr, zu überarbeiten, um faire soziale und wirtschaftliche Bedingungen im Hafensektor und die Beschäftigung europäischer Seeleute sicherzustellen.

1.16 Die Mitteilung lässt außerdem eine eingehende Analyse des entscheidend wichtigen Zusammenhangs zwischen der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik vermissen, und der EWSA teilt die Bedenken gegenüber der Verlängerung der Gruppenfreistellung für Seeschiffahrtskonsortien.

1.17 In der Strategie werden ferner die Anliegen der ländlichen Gebiete nicht ausreichend berücksichtigt. Der EWSA fordert, in der anstehenden Mitteilung über eine langfristige Vision für die ländlichen Räume den entscheidenden Aspekt der Mobilität zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass es erschwingliche und zweckdienliche Optionen für alle gibt.

1.18 Voraussetzung für die Vermeidung von Mobilitätsarmut ist der Zugang zu bezahlbaren guten öffentlichen Verkehrsdienstleistungen als nachhaltige Alternative zum Individualverkehr, insbesondere im ländlichen Raum. Bei der Gestaltung einer nachhaltigen städtischen Mobilität sollte der Schwerpunkt verstärkt auf den öffentlichen Verkehr als Rückgrat des Wandels und als wichtiger Faktor für soziale Inklusion und gute Arbeitsplätze vor Ort gelegt werden.

1.19 Nach Meinung des EWSA ist der städtische Verkehr ein geeignetes Testfeld für Pilotprojekte im Bereich der vernetzten, kooperativen und automatisierten Mobilität (connected cooperative and automated mobility, CCAM), die auf der Grundlage einer Sicherheitsfolgenabschätzung sowie eines zivilgesellschaftlichen und sozialen Dialogs durchgeführt werden sollten. Er unterstreicht die Notwendigkeit einer angemessenen Finanzierung, um nötigenfalls den Aufbau von Kompetenzen zu ermöglichen.

1.20 Im Zusammenhang mit der städtischen Mobilität sollte über MaaS-Plattformen (Mobility as a Service — Mobilität als Dienstleistung) öffentlich Rechenschaft abgelegt werden, um die Umsetzung der Pläne für nachhaltige Mobilität in den Städten sicherzustellen. Nur sozial verantwortliche Mobilitätsdienstleister, die faire und gute Arbeitsbedingungen bieten, sollten Zugang zu MaaS-Plattformen haben, wobei auch die geplanten Rechtsvorschriften über faire Arbeitsbedingungen für Beschäftigte in der Plattformwirtschaft berücksichtigt werden müssen.

1.21 Der EWSA begrüßt die in der Strategie aufgestellten Digitalisierungs- und Automatisierungsziele als Mittel zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele und fordert einen breit angelegten Dialog über die weiterreichenden gesellschaftlichen und ökologischen Auswirkungen. Er betont die Notwendigkeit eines auf den Menschen ausgerichteten Ansatzes unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte.

1.22 Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass im gesamten Kapitel „Intelligente Mobilität“ die Beschäftigten im Verkehrssektor außer Betracht gelassen werden. Die Berücksichtigung des Faktors Mensch bei der Erforschung, Entwicklung und Einführung von Digital- und Automatisierungstechnologien ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Nutzung dieser Innovationen und erfordert einen inklusiven sozialen Dialog zur Gewährleistung eines gerechten Wandels.

1.23 Der digitale Wandel findet bereits statt. Der EWSA bedauert, dass Empfehlungen zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigten im Verkehrssektor erst für 2023 geplant sind. Er spricht sich dafür aus, in Absprache mit den Sozialpartnern und in Anlehnung an bewährte Verfahren umgehend Maßnahmen zu ergreifen.

1.24 Erfolgreiche Investitionen in digitale Technologien erfordern von Anfang an einen partizipativen sozialen Dialog, in dem auch Sinn und Zweck der Digitalisierung und Automatisierung (Effizienzsteigerungen gegenüber Überkapazität), angemessene Maßnahmen zur Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Beschäftigungssicherheit und eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten an den Produktivitätsgewinnen erörtert werden.

1.25 Der EWSA begrüßt, dass das Augenmerk verstärkt auf die Beschäftigten im Verkehrssektor gelegt wird, ist indes der Meinung, dass konkrete Legislativinitiativen erforderlich sind, um bei allen Verkehrsträgern gegen Sozialdumping vorzugehen. Er hält es für dringend erforderlich, eine soziale Task Force für Verkehr einzurichten, unter Einbeziehung sämtlicher relevanter Generaldirektionen wie der GD MOVE, der GD EMPL usw.

1.26 Der EWSA befürwortet das Ziel, dass es bis 2050 verkehrsträgerübergreifend praktisch keine Todesopfer mehr in der EU geben soll. Allerdings geht die Strategie nicht auf den gewerblichen Straßenverkehr ein und bezieht vor allem auch nicht chronische Übermüdung als wichtige Unfallursache mit ein. Er weist darauf hin, dass die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Vorlage zu Kraftomnibusfahrern unterbreiten wird, und geht davon aus, dass die EU-Organe im Einklang mit den politischen Zielen der Lenkzeiten-Verordnung handeln werden.

1.27 Der EWSA erachtet es als notwendig, sich der breiten Unterstützung aller Interessenträger der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, für einen ökologischen, sozialen und digitalen Wandel zu versichern, und ist bereit, zu einem Dialog mit der Zivilgesellschaft beizutragen, um die Strategie auszugestalten und umzusetzen. Der Strategie zufolge muss der Übergang zu einer nachhaltigen, intelligenten und resilienten Mobilität auf gerechte Weise stattfinden, da er andernfalls zu scheitern droht.

2. Hintergrund

2.1 In der Mitteilung über die „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen“ werden die Bedeutung und Vorteile der Mobilität für die Menschen und für die EU-Wirtschaft, aber auch die damit verbundenen Kosten für die Gesellschaft herausgestellt. In ihrer Mitteilung schlägt die Europäische Kommission eine neue Strategie zur Verwirklichung der im europäischen Grünen Deal vereinbarten Ziele vor, die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % und bis 2050 um 90 % zu senken. Ferner stellt sie einen Fahrplan für die Digitalisierung, Automatisierung und Entwicklung der künstlichen Intelligenz (KI) im Verkehrssektor auf.

2.2 Eingedenk der Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie sollen die künftige Krisenresilienz wie auch die im Weißbuch von 2011 vorgesehene Vollendung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums Eckpfeiler der europäischen Verkehrspolitik sein.

2.3 Ferner soll über 10 Leitinitiativen und 14 konkrete Etappenziele sichergestellt werden, dass Mobilität für alle verfügbar und erschwinglich ist und der Verkehrssektor gute soziale Bedingungen, Weiterbildungsmöglichkeiten und attraktive Arbeitsplätze bietet. Mit Hilfe der europäischen Säule sozialer Rechte soll der ökologische und digitale Wandel sozial gerecht gestaltet werden.

2.4 Der Aktionsplan zu der Strategie umfasst 82 Maßnahmen, die überwiegend zwischen 2021 und 2023 durchgeführt werden sollen. Eine begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wartet mit weiteren Analysen auf.

3. Allgemeine Bemerkungen: Die Vision der Strategie

3.1 Zehn Jahre nach der Veröffentlichung des letzten Weißbuchs zur Verkehrspolitik im Jahr 2011 soll nun mit dieser neuen übergreifenden Strategie der Kommission das grundlegende Ziel einer nachhaltigen, intelligenten und widerstandsfähigen Mobilität verwirklicht werden. In allen bisherigen Weißbüchern (1992, 2001 und 2011) lag der Schwerpunkt auf der Vollendung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums und des Binnenmarkts.

3.2 Schon in den Weißbüchern von 2001 und 2011 wurden die Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen und der Klimawandel sowie der zunehmende Anteil des EU-Verkehrssektors am Treibhausgasausstoß thematisiert, aber ihre klimarelevanten Zielsetzungen wurden nicht erreicht. In Anbetracht der Klimakrise begrüßt der EWSA nachdrücklich den Ansatz, die neue Mobilitätsstrategie der EU in den europäischen Grünen Deal einzubetten und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verwirklichung der Klimaziele zu legen.

3.3 Eine erfolgreiche Mobilitätsstrategie muss mit der Stärkung der industriellen Basis der EU einhergehen, damit die relevanten europäischen industriellen Wertschöpfungsketten der Nachhaltigkeitswende und der Digitalisierung des Verkehrssektors in der EU Rückhalt geben können. Eine weitere wichtige Voraussetzung ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrssektors insgesamt.

3.4 Die beispiellose COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass ein reibungslos funktionierender Verkehrsbinnenmarkt und nachhaltige Versorgungsketten grundlegend wichtig sind, gleichzeitig aber massive Rückgänge im Verkehrsaufkommen verursacht, so dass die Branche um ihr Überleben kämpfen muss. Gleichzeitig hat sie drastisch die Lage Tausender Beschäftigter im Verkehrssektor vor Augen geführt, die europa- und weltweit festsitzen, nur prekäre Beschäftigungsverhältnisse sowie unzureichenden Sozial- und Gesundheitsschutz haben und vom Verlust ihres Arbeitsplatzes ohne soziale Absicherung bedroht sind. Damit wird die Sozialkrise im Verkehrssektor in den Fokus gerückt, die Unterlassungen der bisherigen EU-Verkehrspolitik sichtbar werden lässt und die Notwendigkeit verdeutlicht, entsprechend zielstrebig auf ein sozial tragfähiges Verkehrssystem hinzuarbeiten. Nach Meinung des EWSA darf keinesfalls die Gelegenheit versäumt werden, einen zukünftig wirklich nachhaltigen einheitlichen europäischen Verkehrsraum zu schaffen, der jetzt in der weiteren Entwicklung grundlegender Korrekturen bedarf. Ein zukünftiger Krisenplan muss zudem negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten im Verkehrssektor vorbeugen.

3.5 Der einheitliche europäische Verkehrsraum einschließlich seiner Binnenmarkt-, Sozial- und Umweltdimensionen bleibt allen bisherigen Initiativen zum Trotz unvollendet und erfordert dringend weiteres Handeln. Der EWSA bedauert, dass die Strategie zwar sehr detailliert die Klima- und Digitalisierungsziele und die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung berücksichtigt, die Binnenmarktperspektive und soziale Aspekte indes weniger erschöpfend einbezieht. Das ist umso beklagenswerter, als viele der vorgeschlagenen Nachhaltigkeits- und Digitalisierungsmaßnahmen weitreichende Auswirkungen auf den Binnenmarkt und die Beschäftigten im Verkehrssektor haben werden, worauf in dieser Stellungnahme deshalb fortwährend verwiesen wird. Der EWSA plädiert in diesem Zusammenhang für einen ganzheitlicheren und bereichsübergreifenden Ansatz, um einen am Ende zu teuer erkauften Erfolg der Strategie zu vermeiden.

3.6 Der EWSA begrüßt das Augenmerk auf Frauen in Verkehrsberufen und die Absicht der Kommission, „Gleichstellungsfragen bei ihren verkehrspolitischen Maßnahmen durchgehend [zu] berücksichtigen“, bedauert indes, dass keine eigene einschlägige Maßnahme vorgesehen ist. Der „Austausch bewährter Verfahren“ und ein Netz von „Botschaftern für Vielfalt“ reichen nicht aus, um eine durchgehende Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen bei den verkehrspolitischen Maßnahmen der EU zu gewährleisten. Geeignete Handlungsmöglichkeiten werden in dem thematischen Leitfadens zu Geschlechtergerechtigkeit und schutzbedürftigen Gruppen „Addressing Gender Equity and Vulnerable Groups in SUMP“ in Verbindung mit den Plänen für nachhaltige städtische Mobilität (Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP) aufgezeigt.

3.7 Die Mehrheit der in den Kapiteln 1 bis 3 der Strategie (Unsere Vision, Nachhaltige Mobilität, Intelligente Mobilität) aufgeführten geplanten Maßnahmen sind sehr spezifisch und überwiegend technisch ausgerichtet und betreffen die Umwelteigenschaften von Fahrzeugen, Schiffen und Flugzeugen, den Ausbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, industrielle und digitale Entwicklungsvorhaben, Energiebesteuerung und die Internalisierung externer Kosten auf der Grundlage des Verursacher- und Nutzerprinzips. Die Leitinitiativen 3 und 4 umfassen legislative und nichtlegislative Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Personen- und Güterverkehrs.

3.8 Mit Blick auf die überwiegend technischen Anliegen der Kapitel 1 bis 3 scheinen die vorgeschlagenen Maßnahmen und die Etappenziele durchaus stimmig zu sein. Indes stellt sich nach Meinung des EWSA die Frage, ob das vorgeschlagene Gleichgewicht zwischen technischen und verkehrspolitischen Maßnahmen geeignet ist, um die Klimaziele zu erreichen.

3.9 Der EWSA fragt ferner, warum die Strategie so formuliert ist, dass es zum richtigen Verständnis ihrer Ziele einer fast 300-seitigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen bedarf. Diese Art der Vorlage und Erläuterung ist der Verständlichkeit und Akzeptanz einer Strategie nicht eben förderlich.

3.10 In der Strategie heißt es zu Recht: „Das mit Abstand wertvollste Gut der Branche sind ihre Menschen, und der nachhaltige und intelligente Übergang wird sich nicht realisieren lassen, wenn er von den Beschäftigten des Verkehrssektors nicht unterstützt und mitgetragen wird.“

3.11 Der EWSA macht auf die besonderen Bedenken der ländlichen Gebiete in Europa aufmerksam, dass die gesteckten Ziele für nachhaltige Mobilität nur mit beträchtlichen Kompromissen bei der Lebensweise erreicht werden können. Er fordert die Kommission daher vorausschauend auf, in der anstehenden Mitteilung über eine langfristige Vision für die ländlichen Räume den entscheidenden Aspekt der Mobilität zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass es erschwingliche und zweckdienliche Optionen für alle gibt.

3.12 Der EWSA erachtet es als notwendig, sich der breiten Unterstützung aller Interessenträger der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, für einen ökologischen und digitalen Wandel zu versichern. Dabei kommen auch der sozialen Dimension sowie dem Dialog über die bestmögliche und sozialverträgliche Gestaltung des Wandels eine entscheidende Bedeutung zu.

3.13 Der EWSA ist bereit, zu einem Dialog mit der Zivilgesellschaft beizutragen, um die Strategie auszugestalten und umzusetzen, und will mit dieser Stellungnahme konkrete Vorschläge in die Debatte einbringen.

4. Nachhaltige Mobilität

4.1 Der EWSA stimmt der Feststellung zu, dass der angestrebte Systemwandel auf drei Säulen künftigen Handelns beruhen muss: 1) alle Verkehrsträger nachhaltiger machen, 2) nachhaltige Alternativen in einem multimodalen Verkehrssystem allgemein verfügbar machen und 3) die richtigen Anreize schaffen, um den Wandel zu beschleunigen.

4.2 Um alle Verkehrsträger nachhaltiger zu machen, sollen unter Etappenziel 1 bis 2030 30 Millionen (im Vergleich zu derzeit einer Million) emissionsfreie Pkw und 80 000 (im Vergleich zu derzeit 30 000) emissionsfreie Lkw in Betrieb sein⁽¹⁾. Die einschlägigen Investitionsentscheidungen stehen unmittelbar an. Angesichts des Preisunterschieds, der nach wie vor lückenhaften Lade- bzw. Betankungsinfrastruktur für alternative Kraftstoffe und der Lebensdauer von Fahrzeugen erachtet der EWSA das Szenario als zu optimistisch. Außerdem scheint es keine genaue Vorstellung davon zu geben, wie viele Lade- und Betankungsstationen für die geplanten Fahrzeugflotten benötigt werden. Der EWSA warnt vor übertrieben ehrgeizigen Zielsetzungen, die die Glaubwürdigkeit der Strategie untergraben könnten.

4.3 Die Strategie setzt ganz klar vorrangig auf Elektrizität und Wasserstoff zur Dekarbonisierung der Mobilität. Ein korrektes Nullemissions-Mobilitätskonzept sollte die Umweltbilanz von Fahrzeugen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg (2018 bspw. wurden nur 33 % des in der EU verbrauchten Stroms aus erneuerbaren Energiequellen gewonnen) nach einem Well-to-Wheel-Ansatz (von der Quelle bis zum Rad) zugrunde legen.

⁽¹⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 331 final, Punkt 4.1.1, S. 81 ff.

4.4 Der EWSA befürwortet nachdrücklich die Umstellung auf nachhaltigere Verkehrskonzepte und appelliert an die Kommission, diesen Ansatz mit konkreten Aktionen weiterzuentwickeln, die auch die Einbeziehung des nichtmotorisierten Verkehrs ermöglichen.

4.5 Prioritäre Zielsetzungen des Grünen Deals sind eine effiziente Nutzung der Ressourcen durch die Umstellung auf eine saubere Kreislaufwirtschaft, die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt, die Verbesserung des Zustands der öffentlichen Räume und die Verringerung der Umweltverschmutzung. Eingedenk dessen bekräftigt der EWSA, dass eine Strategie für nachhaltigen Verkehr vorrangig auf flächensparende Infrastruktur, Flächengerechtigkeit in Städten und Ballungsräumen sowie eine effiziente Nutzung insbesondere kritischer Ressourcen ausgerichtet sein sollte. Auch die Achtung der Grundrechte muss gewährleistet werden.

4.6 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission weiter mit Städten und Mitgliedstaaten zusammenarbeiten wird, um sicherzustellen, dass alle großen und mittleren Städte bis 2030 ihre eigenen Pläne für eine nachhaltige Mobilität in der Stadt aufstellen. Der aktuelle Stand der Entwicklung lässt allerdings vermuten, dass die erwünschte Steigerung der Anzahl entwickelter Pläne nur unter Rückgriff auf die nationalen Rahmen und Finanzinstrumente für die Entwicklung und Umsetzung der Pläne für eine nachhaltige Mobilität in der Stadt möglich sein wird.

4.7 Parkraummanagement kommt in der Strategie kaum zur Sprache. Der EWSA regt an, dieses Thema über klare Aktionen zu vertiefen, da Parkflächen zur Verschlimmerung der Bodenversiegelung in Städten beitragen. Ein gutes Parkraummanagement kann die Schaffung wertvoller öffentlicher Freiräume ermöglichen, Städte attraktiver machen, die lokale Wirtschaft unterstützen, das Verkehrsaufkommen und die Überlastung der Straßen verringern sowie die Straßenverkehrssicherheit und die Luftqualität verbessern.

4.8 Die zweite Säule des nachhaltigen Verkehrs besteht in der Verfügbarkeit alternativer Verkehrsträger und der Möglichkeit der Verkehrsträgerwahl im Rahmen eines multimodalen Ansatzes. Die Etappenziele 4 bis 8 sehen bis 2030 und 2050 einen enormen Anstieg des Schienenpersonenverkehrs (Verdoppelung bzw. Verdreifachung des Hochgeschwindigkeitsbahnverkehrs bis 2030 bzw. 2050) und des Schienengüterverkehrs (Zunahme um 50 % bis 2030 und Verdopplung bis 2050) vor. Auch für den Linienverkehr, den Binnenschiffsverkehr und den Kurzstreckenseeverkehr werden Vorgaben gemacht, und bis 2030 soll es 100 klimaneutrale Städte geben.

4.9 Der EWSA fragt sich, ob die Strategie von einem Ansatz ausgeht, bei dem die verschiedenen Verkehrsträger als eine integrierte Ressource betrachtet werden und im Rahmen eines multimodalen Verkehrssystems nicht der Wettbewerb, sondern die Zusammenarbeit zwischen Verkehrsträgern auf der Grundlage der Lösungen mit dem besten ökologischen — und sozialen — Fußabdruck und der höchsten Effizienz gefördert wird.

4.10 Der EWSA spricht sich in diesem Zusammenhang für eine umfassendere Nachhaltigkeitsbewertung unter uneingeschränkter Einbeziehung der sozialen Nachhaltigkeit aus. Er schlägt vor, den in der Strategie angesprochenen ökologischen Fußabdruck um einen entsprechenden „europäischen Fußabdruck gerechter Arbeitsbedingungen im Verkehrsbereich“ zu ergänzen und dabei alle Aspekte zu berücksichtigen, die eine weitere Verschlechterung verhindern, um so einen fairen Wettbewerb innerhalb einer Verkehrsart und verkehrsträgerübergreifend sicherzustellen und einen zerstörerischen Wettbewerb infolge falscher Anreize zu vermeiden. Zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger muss eine faire marktgerechte Preisgestaltung, wie in Kapitel 6 hervorgehoben, auch faire Arbeitskosten beinhalten.

4.11 Es ist zu bedauern, dass für die Entwicklung multimodaler Güterverkehrsmodelle, die auf einer verkehrsträgerübergreifenden Zusammenarbeit, optimierten ökologischen Merkmalen und der sozialen Nachhaltigkeit der einzelnen Verkehrsträger, Ressourcenoptimierung mit Hilfe digitaler Plattformen und Einhaltung aller Sozialvorschriften aufbauen, kein eigenes Etappenziel in Kapitel 3 „Intelligente Mobilität“ festgelegt worden ist.

4.12 Etappenziel 9 sieht vor, dass der Schienen- und Schiffsverkehr bis 2030 in einen gleichberechtigten Wettbewerb mit dem Straßenverkehr in der EU treten soll. Außer einer eventuellen Internalisierung der externen Kosten und Kraftstoffbesteuerung werden jedoch keine Maßnahmen genannt, mit deren Hilfe das erreicht werden soll. Letztlich mangelt es an einem umfassenden strategischen Konzept zur Förderung des Schienengüter- und des Kurzstreckenseeverkehrs, das u. a. den Problemen Verteuerung der Schiene und Pünktlichkeit auf der Schiene, die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen angesprochen werden, Rechnung trägt.

4.13 Etappenziel 4 zufolge soll der Linienverkehr unter 500 km in der EU bis 2030 kohlenstoffneutral sein. Die Auswirkungen auf den Personenbusverkehr und eventuelle negative Folgen für die Nachhaltigkeit müssen geprüft werden.

4.14 Staatliche Beihilfen spielen bei der Umsetzung politischer Ziele wie der umwelt- und sozialverträglichen Umgestaltung des Verkehrssektors eine wichtige Rolle. Der EWSA erachtet eine Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen als dringend erforderlich. U. a. muss dem territorialen Aspekt, bspw. abgelegenen Gebieten, besser Rechnung getragen werden. Ferner wird seit geraumer Zeit eine Anpassung der Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr gefordert, um faire soziale und wirtschaftliche Bedingungen im Hafensektor sowie die Beschäftigung europäischer Seeleute und damit soziale Nachhaltigkeit im Seeverkehrsbereich sicherzustellen. Auch wird verlangt, die Überarbeitung bereits vor 2023 in Angriff zu nehmen.

4.15 Der EWSA moniert, dass die Strategie eine eingehende Analyse des entscheidenden Zusammenhangs zwischen der Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik vermissen lässt. Er teilt die Auffassung, dass eine sachgerechte Diskussion über staatliche Beihilfen und Subventionen für den Seeverkehr und ihre Auswirkungen auf den Hafensektor erforderlich ist. Die europäischen Sozialpartner haben gemeinsam ihre Bedenken gegenüber der Verlängerung der Gruppenfreistellung für Seeschiffahrtskonsortien geäußert, die ihres Erachtens die Ungleichbehandlung von Schiffseignern und Hafenakteuren verschärfen und nachteilige Auswirkungen für die Häfen in der EU haben wird. (2)

5. Intelligente Mobilität

5.1 Der EWSA stimmt folgender Überlegung zu: „Da Innovationen die künftige Mobilität von Personen und Gütern prägen werden, sollten geeignete Rahmenbedingungen und Voraussetzungen geschaffen werden, um diesen Übergang zu erleichtern, der das Verkehrssystem wesentlich effizienter und nachhaltiger machen kann.“ Er hält es für zwingend geboten, sich als zentrales Leitprinzip vor Augen zu halten, dass Digitalisierung und Automatisierung Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck sind.

5.2 In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die in der Strategie aufgestellten Digitalisierungs- und Automatisierungsziele als Mittel zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele. Mit Blick auf die gesellschaftlichen und ökologischen Auswirkungen der KI kommen dem Grundsatz der Kontrolle des Menschen über die Maschine sowie der Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten entscheidende Bedeutung zu. Hierzu muss ein umfassender Dialog geführt werden. Die Berücksichtigung des Faktors Mensch bei der Erforschung, Entwicklung und Einführung von Digital- und Automatisierungstechnologien ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Nutzung dieser Innovationen und erfordert einen inklusiven sozialen Dialog zur Gewährleistung eines gerechten Wandels. Unter Zugrundelegung eines auf den Menschen ausgerichteten Ansatzes bei gleichzeitiger Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte muss garantiert werden, dass Technologien nicht missbräuchlich eingesetzt werden.

5.3 Der EWSA stellt fest, dass kein Bezug zu den bereichsübergreifenden Initiativen hinsichtlich Sicherheit, Haftung, Grundrechte und Datenaspekte im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz und dem Rechtsakt über Daten im Hinblick auf die Kontrolle und die Bedingungen einer gemeinsamen Nutzung von Daten hergestellt wird.

5.4 Mit dem Ziel vor Augen, Europa weltweit führend bei der Entwicklung und Einführung von CCAM-Diensten und -Systemen zu machen, wäre es angezeigt, nach einer Sicherheitsfolgenabschätzung sowie auf der Grundlage eines zivilgesellschaftlichen und sozialen Dialogs die Pilotdienste in städtischen Verkehrssystemen zu erproben. Bislang laufen Pilotprojekte überwiegend in geschlossenen Verkehrssystemen (Hochschulgelände, Unternehmensstandorte usw.).

5.5 Der EWSA begrüßt, dass sich die Strategie auch auf den digitalen Wandel in der städtischen Mobilität erstreckt, u. a. MaaS, gemeinsam genutzte und kollaborative Mobilitätsdienste, Bedarfsverkehr, die Entstehung von Vermittlungsplattformen und die damit verbundenen Chancen und Risiken für nachhaltige und effiziente Verkehrskonzepte. Ferner heißt er es gut, dass unter Punkt 38 soziale und sicherheitspolitische Belange angesprochen werden, denn zahlreiche neue Mobilitätsdienste wie auch Vermittlungsplattformen bieten prekäre Beschäftigungsformen und ein niedriges Lohnniveau und können den Wettbewerb verzerren. Dennoch wird im Rahmen von Maßnahme 23 die „Prüfung der Notwendigkeit von Maßnahmen zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei lokalem Bedarfsverkehr für die Personenbeförderung und Plattformen für Fahrgemeinschaften“ erst für 2022 vorgesehen.

(2) Appell der europäischen Sozialpartner an die Kommissionsmitglieder Välean und Schmit.

5.6 Über MaaS-Plattformen sollte öffentlich Rechenschaft abgelegt werden, um die Umsetzung der Pläne für nachhaltige Mobilität in den Städten sicherzustellen. Nur sozial verantwortliche Mobilitätsdienstleister, die faire und gute Arbeitsbedingungen bieten, sollten Zugang zu MaaS-Plattformen haben, wobei auch die geplanten Rechtsvorschriften über faire Arbeitsbedingungen für Beschäftigte in der Plattformwirtschaft berücksichtigt werden müssen.

5.7 Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission für Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit und geht davon aus, dass mit dem Vorschlag eine Vermutung der Arbeitnehmereigenschaft aufgestellt und faire Arbeitsbedingungen für Plattformbeschäftigte im Verkehrsbereich gewährleistet werden, bspw. bei Fahr- oder Lieferdiensten.

5.8 Der EWSA nimmt die Sorge ausgesprochen ernst, dass die Kosten intelligenter Mobilitätskonzepte, der Entwicklung von KI und der Automatisierung aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituation der einzelnen EU-Mitgliedstaaten womöglich Klüfte weiter aufreißen könnten. Seines Erachtens hängt deshalb der Erfolg einer jeden Strategie davon ab, dass die EU die fehlenden Investitionen durch die Förderung von intelligenten Mobilitätskonzepten in den ärmeren Mitgliedstaaten ausgleicht und dazu auch den sozialen Dialog, bessere soziale Bedingungen und einen auf den Menschen ausgerichteten Ansatz unterstützt.

6. Widerstandsfähige Mobilität

6.1 Kapitel 4 „Widerstandsfähige Mobilität“ umfasst drei Leitinitiativen — Stärkung des Binnenmarkts, Faire und gerechte Mobilität für alle und Verbesserung der Verkehrssicherheit — und dazu die Etappenziel 13 und 14.

Relevanz für den Binnenmarkt

6.2 Der EWSA befürwortet die Prioritätensetzung zur Vollendung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums und zur Stärkung des Binnenmarkts, zumal in Anbetracht der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, sowie zur Ausarbeitung von Krisenplänen. Er gibt jedoch zu bedenken, dass ein solcher Krisenplan auf einem ernsthaften Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft sowie einem sozialen Dialog beruhen muss und die Zustimmung der Sozialpartner erfordert.

6.3 Der EWSA bedauert indes, dass bspw. die Vollendung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums und die Stärkung des Binnenmarkts, der fristgerechte Ausbau des TEN-V-Netzes und der Aufbau strategischer Wertschöpfungsketten (u. a. für Batterien und Wasserstoff) sowie der damit verbundene Finanzierungsbedarf zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals und des digitalen Wandels im Verkehr zusammen mit weiteren wichtigen Aspekten wie Passagierrechten, Gemeinwohlverpflichtungen, den Sozialbedingungen der Beschäftigten im Verkehrssektor und der Verbesserung der Verkehrssicherheit abgehandelt werden. Es mutet befremdlich an, dass die übergreifenden Themen des Binnenmarkts und der damit verbundenen sozialen Bedingungen und Sicherheit an das Ende der Strategie gestellt werden.

6.4 Bei den mit diesem Kapitel verknüpften Etappenzielen — fristgerechter Ausbau des TEN-V-Netzes und Senkung der Zahl der Verkehrstoten — gibt es Entwicklungsbedarf, denn schließlich geht es in dem Kapitel um die Stärkung des Binnenmarkts und die Vollendung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums, und dabei u. a. um Effizienzsteigerungen durch optimale Kapazitätsauslastung, die Finanzierung von Flottenerneuerungen, Fragen in Verbindung mit staatlichen Beihilfen, Verbesserung der Konnektivität und den Schutz der Passagiere sowie die Wahrung ihrer Rechte.

6.5 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass laut der mit der Strategie verfolgten Vision ein gut funktionierender und krisenfester Binnenmarkt „ebenfalls ein zentrales Ziel der künftigen EU-Verkehrspolitik sein“ muss, während es „Verkehrswachstum [...] künftig nur bei grüner Mobilität geben“ darf. So hätten die Etappenziele durchaus um die Vollendung des Verkehrsbinnenmarkts mit neuen nachhaltigen und digitalisierten Geschäftsmodellen ergänzt werden können.

6.6 Bedauerlicherweise gibt es auch keine Beschreibung der Hemmnisse, die der Vollendung des Verkehrsbinnenmarkts nach wie vor im Weg stehen. Insbesondere in Kapitel 4.3.3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden diverse Fragen im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarkts erörtert, die in Kapitel 4 nicht angesprochen werden. Entsprechend werden in Kapitel 4.3.4 soziale Defizite behandelt, die in der Strategie nicht thematisiert werden.

6.7 Die Verfahrensweisen für eine bessere Rechtsetzung müssen verbessert werden. Der EWSA beharrt darauf, dass für jede Maßnahme, ob im Aktionsplan oder in anderen Dokumenten vorgesehen, eine umfassende (Sozial-, Umwelt-, Wirtschafts-, Gleichstellungs-)Folgenabschätzung unter vorrangiger Konsultation der von der Kommission anerkannten Vertretungsorganisationen der Sozialpartner durchgeführt werden muss.

6.8 Diverse Maßnahmen, die in den vorhergehenden Kapiteln der Strategie geplant werden, haben ebenfalls klare Auswirkungen auf den Binnenmarkt, etwa die Überarbeitung der Richtlinie über Gewichte und Abmessungen von Lkw oder der Rechtsvorschriften für den Luftverkehr und die Rolle von digitalen Plattformen.

Soziale Dimension und Arbeitsbedingungen

6.9 Die beispiellose COVID-19-Krise hat deutlich gemacht, dass Verkehrsdienstleistungen grundlegend wichtig sind. Es hat sich gezeigt, dass die Beschäftigten im Verkehrssektor, die einen entscheidenden Beitrag zur Resilienz des Verkehrssystems leisten, systemrelevant sind. Der EWSA begrüßt diese im Vergleich zu früheren verkehrspolitischen Vorlagen dezidiertere Anerkennung der Beschäftigten im Verkehrssektor in der Strategie, der zufolge sie das „mit Abstand wertvollste Gut der Branche“ sind und oft unter schwierigen und prekären Arbeitsbedingungen leiden. Angesichts des Stellenwerts, den die europäische Säule sozialer Rechte mittlerweile bei der Umsetzung politischer Maßnahmen der EU einnimmt, überrascht es, dass der sozialen Dimension des Verkehrs kein eigenes Kapitel gewidmet ist.

6.10 In der Strategie werden ferner die problematische Altersstruktur der Beschäftigten im Verkehrssektor und die Schwierigkeiten, den Arbeitskräftebedarf zu decken, angesprochen. Demzufolge würden „höhere Sozialstandards [...] direkt dazu beitragen, dem derzeitigen allgemeinen Mangel an Attraktivität des Sektors entgegenzuwirken“. Bedauerlicherweise wird weder in der Mitteilung noch in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen der Versuch unternommen, den Schwierigkeiten bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs im Verkehrssektor richtig auf den Grund zu gehen. Es bleibt unberücksichtigt, dass die binnenmarktorientierten verkehrspolitischen Maßnahmen der letzten Jahrzehnte nicht verhindern konnten, dass sich die Arbeitsbedingungen bei allen Verkehrsträgern verschlechtert haben.

6.11 Die Ankündigung der Kommission „deshalb Maßnahmen für die einzelnen Verkehrsträger [zu] erwägen, um den Rechtsrahmen für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu stärken“ und 2021-2023 „Initiativen zur Steigerung der Attraktivität des Verkehrssektors“ einzuleiten, ist deshalb zu unbestimmt. Es ist wirklich schwierig nachzuvollziehen, warum faire Arbeitsbedingungen und die Verbesserung der Attraktivität der Berufsbilder, auch für junge Menschen und Frauen, nicht als wichtig genug erachtet werden, um dazu Etappenziele zu formulieren.

6.12 Es sind konkrete Legislativinitiativen erforderlich, um bei allen Verkehrsträgern gegen Sozialdumping vorzugehen. Der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit am gleichen Ort muss für alle Verkehrsträger gelten (Entsendung hochmobiler Arbeitnehmer), ebenso wie Beschäftigungsschutz und Erhalt erworbener Rechte für Beschäftigte im Falle eines Betreiberwechsels infolge der Neuvergabe von Aufträgen. Deshalb hält der EWSA es für dringend erforderlich, eine soziale Task Force für Verkehr einzurichten, unter Einbeziehung sämtlicher relevanter Generaldirektionen wie der GD MOVE, der GD EMPL und der GD COMP.

Soziale Kosten und Nachhaltigkeit

6.13 Sozialdumping und unlautere Praktiken in einem Sektor führen zu Verzerrungen in anderen Sektoren. Prekäre Arbeitsbedingungen und mangelnde Durchsetzung von Sozialvorschriften verfälschen die Preisbildung und die Verkehrsträgerwahl. Nach Auffassung des EWSA muss sich eine faire Preisgestaltung für nachhaltige Verkehrsdienstleistungen nicht nur auf die Internalisierung aller externen Kosten, sondern auch auf die Einbeziehung der Arbeitskosten stützen. Eine faire marktgerechte Preiskalkulation für eine Verkehrsdienstleistung muss ein existenzsicherndes Arbeitsentgelt, den Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, die Gesundheitsversorgung und den Sozialversicherungsschutz sowie Investitionen in den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und in Qualifizierungs- und Berufsbildungsmaßnahmen einbeziehen. Eine — bei weitem nicht ausreichende — Möglichkeit wäre es, die Empfehlungen zum CO₂-Fußabdruck im Rahmen der Maßnahmen 28 und 34 um einen „Fußabdruck der Arbeitsbedingungen“ zu ergänzen, wie bereits in Ziffer 4.6 erläutert. Bei der Preisbildung im öffentlichen Verkehr fließen Ausgleichsleistungen für Gemeinwohlverpflichtungen ein.

6.14 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Tarifverhandlungen und ihre Rolle bei der Lohnfindung und hebt deshalb nachdrücklich die Notwendigkeit hervor, in allen Mitgliedstaaten und insbesondere im stark fragmentierten Verkehrssektor Tarifverhandlungen zu stärken.

Ein gerechter digitaler Wandel

6.15 Der EWSA begrüßt, dass in der Strategie den Gefahren und Chancen der Digitalisierung für die Arbeitsplätze und der Notwendigkeit eines fairen Übergangs für die Beschäftigten im Verkehrssektor angemessen Rechnung getragen wird. Maßnahme 69, also die „Vorlage von Empfehlungen in Bezug auf den Übergang zur Automatisierung und Digitalisierung und deren negative Auswirkungen auf die Beschäftigten im Verkehrssektor“, ist aber erst für 2023 geplant. Dabei wird außer Acht gelassen, dass Digitalisierung und Automatisierung bereits stattfinden und Maßnahmen dringend erforderlich sind. Etappenziel 13 bspw. sieht die „Einführung von automatisierter Mobilität in großem Maßstab bis 2030“ vor.

6.16 Erfolgreiche Investitionen in digitale Technologien erfordern von Anfang an einen partizipativen sozialen Dialog. Dafür gibt es bewährte Verfahren, so z. B. den Tarifvertrag Zukunft für die Beschäftigten der Containerterminal-Betreibergruppe EUROGATE für ihre Terminals in Hamburg, Bremerhaven und Wilhelmshaven⁽³⁾, mit dem die Folgen von Automatisierungsmaßnahmen sozialverträglich und mitbestimmt gestaltet werden sollen. Im Rahmen dieses Dialogs müssen auch Sinn und Zweck der Digitalisierung und Automatisierung (Effizienzsteigerungen gegenüber Überkapazität), angemessene Maßnahmen zur Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Beschäftigungssicherheit sowie eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten an den Produktivitätsgewinnen erörtert werden.

6.17 Auf europäischer Ebene haben die europäischen Sozialpartner im öffentlichen Personennahverkehr kürzlich gemeinsame Empfehlungen zum digitalen Wandel und Sozialdialog im öffentlichen Personennahverkehr unterzeichnet⁽⁴⁾. Sie setzen sich damit für eine integrative und partizipative Herangehensweise an den digitalen Wandel ein sowie für die Gewährleistung der Sicherheit von Arbeitsplätzen und berufliche Qualifikation im Rahmen der digitalen Transformation, die Nutzung des digitalen Wandels zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Gewährleistung von Datenschutz, Privatsphäre und Menschenwürde. Die Strategien sollten immer sicherstellen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen von der Einführung digitaler Technologien profitieren; beispielsweise durch Gewinnbeteiligung.

6.18 Die Kommission sollte in Abstimmung mit den Sozialpartnern unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um eine gerechte Automatisierung und Digitalisierung sicherzustellen, bei der niemand zurückgelassen wird.

Sicherheit und Gefahrenabwehr im Verkehr

6.19 Hinsichtlich Verkehrssicherheit soll es Etappenziel 14 zufolge bis 2050 verkehrsträgerübergreifend praktisch keine Todesopfer mehr in der EU geben, wobei zentrales Anliegen die Senkung der Zahl der Straßenverkehrstoten ist. Der EU-Aktionsplan zur Straßenverkehrssicherheit 2018 erstreckt sich nicht auf den gewerblichen Straßenverkehr und bezieht vor allem auch nicht chronische Übermüdung als wichtige Unfallursache mit ein.

6.20 In diesem Zusammenhang ist der EWSA zutiefst besorgt angesichts der neuen Initiative der Europäischen Kommission über die Vorschriften für die Lenk- und Ruhezeiten für Kraftomnibusfahrer und weist darauf hin, dass sie dem Rat und dem Europäischen Parlament eine einschlägige Vorlage unterbreiten wird. Jegliche Verlängerung der Arbeits- und Lenkzeiten in diesem Sektor würde den Zielen der Verordnung (EG) Nr. 561/2006⁽⁵⁾ zuwiderlaufen, die Straßenverkehrssicherheit der Fahrgäste und anderer Verkehrsteilnehmer stärker gefährden sowie die Arbeitsbedingungen der Kraftomnibusfahrer weiter verschlechtern.

6.21 Der EWSA unterstützt die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr und insbesondere zur Abwehr von Cyberbedrohungen.

7. Bedeutung eines starken öffentlichen Dienstes

7.1 Der EWSA bekräftigt, dass es eine Aufgabe der Politik ist, für ein nachhaltiges städtisches Verkehrssystem zu sorgen, das den Anforderungen der Klimaziele, der öffentlichen Gesundheit, der Straßenverkehrssicherheit sowie der Flächengerechtigkeit in der Stadt entspricht.

7.2 In ihrer Vision hebt die Kommission richtigerweise hervor, dass „es [...] von entscheidender Bedeutung [ist], dass Mobilität für alle verfügbar und erschwinglich ist, ländliche und abgelegene Regionen besser angebunden werden [...]“. Der EWSA sieht in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten das Rückgrat einer nachhaltigen und erschwinglichen Mobilität. In diesem Sinn sind verstärkte Ausgleichsleistungen für Gemeinwohlverpflichtungen notwendig, die ökologischen und sozialen Erfordernissen besser gerecht werden, und dazu wiederum müssen die nationalen Regierungen, Regionen und Kommunen finanzielle Unterstützung bereitstellen und Finanzinstrumente schaffen.

⁽³⁾ Der 2019 zwischen EUROGATE und der deutschen Dienstleistungsgewerkschaft ver.di ausgehandelte Tarifvertrag gilt für alle deutschen Tochterunternehmen der Gruppe, u. a. die Containerterminals, ihre in Deutschland ansässigen Unternehmen im Bereich Wartung und Reparatur, Bahntransport u. a.m. Eine eigens eingerichtete Automatisierungskommission wird über sämtliche Hard- und Softwareprojekte im Unternehmen informiert, selbst wenn sie keine Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Der Tarifvertrag Zukunft schließt bis Ende 2025 betriebsbedingte Kündigungen aus.

⁽⁴⁾ *Digitaler Wandel und Sozialdialog im öffentlichen Personennahverkehr in Europa — Gemeinsame Empfehlungen der europäischen Sozialpartner im öffentlichen Personennahverkehr, ETF und UITP*, unterzeichnet im März 2021.

⁽⁵⁾ ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1.

7.3 Voraussetzung für die Vermeidung von Mobilitätsarmut ist der Zugang zu bezahlbaren guten öffentlichen Verkehrsdienstleistungen als nachhaltige Alternative zum Individualverkehr. Besonders wichtig ist dies für ländliche Gebiete, wo das öffentliche Verkehrsangebot auch durch kollektive Verkehrsdienste und Bedarfsverkehre ergänzt werden kann, faire Arbeitsbedingungen vorausgesetzt. Außerdem sollte der nicht motorisierten aktiven Mobilität wie Zufußgehen und Radfahren mehr Aufmerksamkeit zukommen, und es sollte in eine sichere und gute Infrastruktur investiert werden.

7.4 denn er ist eine wichtige Voraussetzung für soziale Inklusion und gute Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort. In der Strategie wird der Schwerpunkt zu stark auf die technischen Aspekte der Digitalisierung, Mikromobilität und neuen Mobilitätsdienste gelegt. Bei der neuen Vision darf nicht aus den Augen verloren werden, dass intelligente Mobilität ein Instrument und kein Selbstzweck ist.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 4.14 (in Verbindung mit der Streichung von Ziffer 1.15)

Streichen:

~~Staatliche Beihilfen spielen bei der Umsetzung politischer Ziele wie der umwelt und sozialverträglichen Umgestaltung des Verkehrssektors eine wichtige Rolle. Der EWSA erachtet eine Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen als dringend erforderlich. U. a. muss dem territorialen Aspekt, bspw. abgelegenen Gebieten, besser Rechnung getragen werden. Ferner wird seit geraumer Zeit eine Anpassung der Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr gefordert, um faire soziale und wirtschaftliche Bedingungen im Hafensektor sowie die Beschäftigung europäischer Seeleute und damit soziale Nachhaltigkeit im Seeverkehrsbereich sicherzustellen. Auch wird verlangt, die Überarbeitung bereits vor 2023 in Angriff zu nehmen.~~

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 77

Nein-Stimmen: 123

Enthaltungen: 27

Ziffer 1.15 (in Verbindung mit der Streichung von Ziffer 4.14)

Streichen:

~~Staatliche Beihilfen spielen bei der Umsetzung politischer Ziele wie der umwelt und sozialverträglichen Umgestaltung des Verkehrssektors eine wichtige Rolle. Der EWSA hält es für dringend notwendig, die Leitlinien für staatliche Beihilfen, insbesondere die Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr, zu überarbeiten, um faire soziale und wirtschaftliche Bedingungen im Hafensektor und die Beschäftigung europäischer Seeleute sicherzustellen.~~

Abstimmungsergebnis:

Ablehnung aufgrund der Ablehnung des damit verbundenen Änderungsantrags zu Ziffer 4.14.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Resilienz kritischer Einrichtungen“

(COM(2020) 823 *final* — 2020/0359 (COD), COM(2020) 829 *final* — 2020/0365 (COD))

(2021/C 286/28)

Berichtersteller: **Maurizio MENSI**

Befassung	Europäisches Parlament, 21.1.2021-11.2.2021 Rat, 26.1.2021-19.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	14.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	243/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Bemühungen der Kommission, die Resilienz öffentlicher und privater Einrichtungen gegen Vorfälle, Cyberbedrohungen und physische Bedrohungen zu erhöhen. Er hält es auch für notwendig, die Industrie und die Innovationskapazitäten der EU auf integrative Weise und auf der Grundlage einer auf vier Säulen beruhenden Strategie zu stärken: Datenschutz, Grundrechte, Sicherheit und Cybersicherheit.

1.2. Der EWSA verweist jedoch darauf, dass angesichts der Relevanz und Sensibilität der mit den beiden Vorschlägen verfolgten Ziele eine Verordnung einer Richtlinie vorzuziehen gewesen wäre. Weshalb die Kommission eine solche Option nicht einmal in Erwägung gezogen hat, wird jedoch nicht erläutert.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass sich einige Bestimmungen der beiden Richtlinienvorschläge überschneiden. Im ersten Vorschlag betreffen sie in erster Linie die Cybersicherheit und im zweiten die physische Sicherheit. Sie sind aber eng miteinander verbunden und komplementär. Deshalb fordert der EWSA, aus Gründen der funktionalen Vereinfachung und Straffung zu prüfen, ob die beiden Vorschläge nicht in einem Text zusammengefasst werden können.

1.4. Der EWSA begrüßt den Ansatz, die in der ursprünglichen NIS-Richtlinie vorgenommene Unterscheidung zwischen Betreibern wesentlicher Dienste und Anbietern digitaler Dienste aufzuheben. Gleichzeitig verweist er auf die Möglichkeit präziserer und klarerer Leitlinien für die Ermittlung der Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und an sie gebunden sind. Insbesondere sollten die Kriterien für die Unterteilung in „wesentliche“ und „wichtige“ Einrichtungen sowie die zu erfüllenden Anforderungen genauer definiert werden, um zu vermeiden, dass infolge unterschiedlicher einzelstaatlicher Ansätze Hindernisse beim Wettbewerb und beim freien Waren- und Dienstleistungsverkehr entstehen, die die Unternehmen benachteiligen und den Handel beeinträchtigen können.

1.5. Nach Ansicht des EWSA ist es angesichts der zu erwarteten Komplexität des in den beiden Vorschlägen dargelegten Systems wichtig, dass die Kommission den Geltungsbereich der zwei miteinander verflochtenen Rechtsakte genau präzisiert, insbesondere für Bereiche, in denen unterschiedliche Bestimmungen denselben Sachverhalt bzw. dieselbe Einrichtung regeln.

1.6. Der EWSA verweist darauf, dass neben dem Abbau von Bürokratie und Fragmentierung durch die Vereinfachung von Prozessen, Sicherheitsanforderungen und Verpflichtungen zur Meldung von Vorfällen das unumstößliche Ziel einer jeden gesetzlichen Regelung in ihrer klaren Formulierung bestehen muss. Auch zu diesem Zweck könnte es sich als zweckmäßig erweisen, im Interesse der Bürger und Unternehmen die beiden Richtlinienvorschläge in einem Text zusammenzuführen, um eine komplizierte Auslegung und Anwendung zu vermeiden.

1.7. Der EWSA erkennt die im Richtlinienvorschlag hervorgehobene wesentliche Rolle der Leitungsorgane der „wesentlichen“ und „wichtigen“ Einrichtungen an. Deren Mitglieder müssen regelmäßig spezielle Schulungen absolvieren, um ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten für den Umgang mit den verschiedenen Cyberrisiken und für die Bewertung ihrer Auswirkungen zu erwerben. In diesem Zusammenhang sollte im Richtlinienvorschlag der Mindestumfang solcher Kenntnisse und Fertigkeiten angegeben werden, um im Rahmen europäischer Leitlinien Vorgaben für geeignete Schulungskompetenzen zu geben und dadurch zu vermeiden, dass sich die Schulungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat inhaltlich unterscheiden.

1.8. Der EWSA stimmt zu, dass der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) im gesamten institutionellen und operativen Rahmen der Cybersicherheit auf europäischer Ebene eine wichtige Rolle zukommt. Er vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass diese Agentur neben ihrem zweijährlichen Bericht über den Stand der Cybersicherheit in der Union auch regelmäßig aktuelle Informationen über die Cybersicherheitsvorfälle sowie sektorspezifische Bekanntmachungen im Internet veröffentlichen muss, um den von der NIS-2-Richtlinie betroffenen Akteuren mit diesem zusätzlichen nützlichen Instrument die Möglichkeit zu geben, ihre Unternehmen besser zu schützen.

1.9. Der EWSA stimmt dem Vorschlag zu, die ENISA mit der Einrichtung eines europäischen Schwachstellenregisters zu betrauen. Er ist der Auffassung, dass die Bereitstellung von Informationen über die wichtigsten Schwachstellen und Vorfälle nicht freiwillig, sondern verpflichtend gemacht werden muss, damit auch Auftraggeber der zahlreichen Vergabeverfahren auf europäischer Ebene von diesen Informationen profitieren können (auch für 5G-Produkte und -Technologien).

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Am 16. Dezember 2020 wurden die neue Cybersicherheitsstrategie der EU vorgestellt und dazu zwei Legislativvorschläge vorgelegt: Die überarbeitete Richtlinie (EU) 2016/1148⁽¹⁾ über die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen (NIS 2) und eine neue Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen. Die Strategie — Schlüsselement der Mitteilung „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“⁽²⁾, des europäischen Aufbauplans und der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion — zielt darauf ab, die kollektive Resilienz Europas gegen Cyberbedrohungen zu stärken und verlässliche und sichere Online-Dienste und -Instrumente für alle Bürger und Unternehmen zu gewährleisten.

2.2. Die auf EU-Ebene bestehenden Maßnahmen zum Schutz kritischer Dienste und Infrastrukturen vor Cybergefahren und physischen Bedrohungen müssen auf den neuesten Stand gebracht werden. Die mit der Cybersicherheit zusammenhängenden Risiken entwickeln sich mit der zunehmenden Digitalisierung und Konnektivität weiter. Deshalb ist es notwendig, den geltenden Rechtsrahmen im Sinne der EU-Sicherheitsstrategie zu überarbeiten und von der Dichotomie zwischen Online und Offline und einem Ansatz mit undurchlässigen Teilbereichen wegzukommen.

2.3. Die beiden Richtlinienvorschläge betreffen ein breites Spektrum von Sektoren und gehen auf jetzige und künftige Online- und Offline-Risiken im Zusammenhang mit Cyberangriffen, kriminellen Anschlägen, Naturkatastrophen und anderen Vorfällen ein. Dabei werden auch Lehren aus der jetzigen Pandemie gezogen. Diese hat die Anfälligkeit der zunehmend von digitalen Lösungen abhängigen Gesellschaft und Wirtschaft offenbart, die wachsenden und sich rasant weiterentwickelnden Cyberbedrohungen ausgesetzt sind. Betroffen sind hier insbesondere von sozialer Ausgrenzung bedrohte Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen. Dies hat die EU veranlasst, eine Strategie zum Schutz eines globalen und offenen Cyberraums vorzuschlagen, der auf soliden Sicherheitsgarantien sowie technologischer Souveränität und Führung beruht. Dabei sollen operative Fähigkeiten ausgebaut werden, um im Rahmen einer stärkeren Zusammenarbeit potenzielle Gefahren zu verhindern, abzuwenden und darauf zu reagieren, wobei die Vorrechte der Mitgliedstaaten im Bereich der nationalen Sicherheit zu achten sind.

3. Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen

3.1. Die Richtlinie über die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen (NIS) (EU) 2016/1148 war das erste „horizontale“ Rechtsinstrument der EU im Bereich der Cybersicherheit und hatte zum Ziel, die Resilienz der Netz- und Informationssysteme der Union gegen Cyberrisiken zu verbessern. Ungeachtet der guten Ergebnisse stieß die NIS-Richtlinie auch an einige Grenzen, da mit dem zunehmenden digitalen Wandel der Gesellschaft, der durch die COVID-19-Krise noch an Tempo gewonnen hat, auch die Bedrohungen zugenommen haben. Dabei wurde die Anfälligkeit unserer Gesellschaften

⁽¹⁾ ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1.

⁽²⁾ COM(2020) 67 final.

offenbart, die angesichts der erheblichen unvorhergesehenen Risiken immer stärker voneinander abhängen. Neue Herausforderungen sind zu Tage getreten, die angemessene und innovative Antworten erfordern. In einer breit angelegten Konsultation der Interessenträger wurde Folgendes ermittelt: unzureichendes Cybersicherheitsniveau in den europäischen Unternehmen, uneinheitliche nationale Anwendung der Vorschriften in den verschiedenen Sektoren und fehlende Kenntnis der wichtigsten Bedrohungen und Herausforderungen.

3.2. Der NIS-2-Vorschlag hängt eng mit zwei anderen Initiativen zusammen: Vorschlag für eine Verordnung über die Betriebsstabilität digitaler Systeme im Finanzsektor (Digital Operational Resilience Act, DORA) und Vorschlag für eine Richtlinie über kritische Einrichtungen (Resilienzrichtlinie), der den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/114/EG⁽³⁾ über Energie und Verkehr auf weitere Sektoren wie beispielsweise das Gesundheitswesen sowie Einrichtungen ausweitet, die im Bereich Arzneimittelforschung und -entwicklung tätig sind. Der Schwerpunkt der Resilienzrichtlinie, deren sektoraler Geltungsbereich in Bezug auf die wesentlichen Einrichtungen jenem der NIS-2-Richtlinie entspricht (Anhang 1 der NIS-2-Richtlinie), verlagert sich vom Schutz wirtschaftlicher Güter auf die Resilienz der Einrichtungen, die diese verwalten, und geht von der Ermittlung kritischer europäischer Infrastrukturen mit grenzüberschreitender Dimension zur Ermittlung kritischer Infrastrukturen auf nationaler Ebene über. Darüber hinaus steht der NIS-2-Vorschlag in Kohärenz und Komplementarität zu anderen geltenden Rechtsinstrumenten, so zu dem europäischen Kodex für elektronischen Kommunikation, zur Datenschutz-Grundverordnung und zur eIDAS-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste.

3.3. Mit dem Vorschlag für eine NIS-2-Richtlinie, der in den Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) fällt, sollen der Regelungsaufwand für die zuständigen Behörden verringert, die Befolgungskosten für öffentliche und private Einrichtungen gesenkt und der rechtliche Bezugsrahmen modernisiert werden. Darüber hinaus werden damit die Sicherheitsanforderungen an die Unternehmen gestärkt, die Frage der Sicherheit der Lieferketten angegangen, die Meldepflichten angeglichen, strengere Aufsichtsmaßnahmen für die nationalen Behörden eingeführt und eine Harmonisierung der Sanktionsregelungen in den Mitgliedstaaten angestrebt.

3.4. Außerdem trägt die NIS-2-Richtlinie dazu bei, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit beim Cyber-Krisenmanagement auf nationaler und europäischer Ebene zu verbessern. Die Unterscheidung zwischen Betreibern wesentlicher Dienste und Anbietern digitaler Dienste aus der NIS-Richtlinie wird aufgehoben. Der Anwendungsbereich erstreckt sich nunmehr auf mittlere bis große Unternehmen in Branchen, die auf der Grundlage ihrer Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft ermittelt wurden. Solche öffentlichen bzw. privaten Einrichtungen werden in „wesentliche“ und „wichtige“ Einrichtungen unterteilt und unterliegen unterschiedlichen Aufsichtsregelungen. Die Mitgliedstaaten können jedoch gegebenenfalls auch kleinere Einrichtungen in Erwägung ziehen, die ein hohes Risikoprofil aufweisen.

3.5. Vorgesehen ist auch ein neues Netz von durch künstliche Intelligenz (KI) geleiteten unionsweiten Sicherheitseinsatzzentren, die als regelrechter Cybersicherheits-Schutzschild fungieren sollen. Diese Zentren sollen die Anzeichen eines Cyberangriffs so weit im Voraus erkennen, dass noch vor Schadenseintritt eingegriffen werden kann. Die Bedeutung der künstlichen Intelligenz für die Cybersicherheit wird auch im Bericht der National Security Commission on Artificial Intelligence der Vereinigten Staaten vom 1. März 2021 hervorgehoben. Folglich werden die Mitgliedstaaten und die Betreiber kritischer Infrastrukturen im Rahmen eines europäischen Sicherheitsnetzes einen direkten Zugang zu den Informationen über Bedrohungen („Threat Intelligence“) haben.

3.6. Darüber hinaus geht die Kommission auch auf das Problem der Sicherheit von Lieferketten und der Beziehungen mit Anbietern ein: Die Mitgliedstaaten können in Zusammenarbeit mit der Kommission und der ENISA koordinierte Risikobewertungen kritischer Lieferketten durchführen und sich dabei am bereits erfolgreichen Konzept für die 5G-Netze gemäß der einschlägigen Empfehlung vom 26. März 2019⁽⁴⁾ orientieren.

3.7. Mit dem Vorschlag werden die für Unternehmen geltenden Sicherheitsmaßnahmen und Meldepflichten vereinheitlicht und gestrafft. Gleichzeitig wird ein gemeinsamer Ansatz für das Risikomanagement mit einem Mindestumfang durchzuführender grundlegender Sicherheitsmaßnahmen festgelegt. Es sind präzisere Bestimmungen zum Verfahren zur Meldung von Sicherheitsvorfällen, zum Inhalt der Beziehungen und zu den Fristen vorgesehen. In diesem Zusammenhang wird mit dem Vorschlag ein zweistufiger Ansatz festgelegt: Die Unternehmen müssen innerhalb von 24 Stunden eine erste Meldung übermitteln und spätestens einen Monat danach einen Abschlussbericht vorlegen.

⁽³⁾ ABl. L 345 vom 23.12.2008, S. 75.

⁽⁴⁾ ABl. L 88 vom 29.3.2019, S. 42.

3.8. Die Mitgliedstaaten sollen die für das Krisenmanagement zuständigen nationalen Behörden benennen. Zu diesem Zweck wird auf spezifische Pläne und ein neues Netzwerk der Verbindungsorganisationen für Cyberkrisen (Cyber Crisis Liaison Organisation Network, EU-CyCLONE) verwiesen. Die Rolle der Kooperationsgruppe bei der strategischen Entscheidungsfindung wird gestärkt. Die in der EU ermittelten Schwachstellen sollen in ein von der ENISA verwaltetes Register aufgenommen werden. Darüber hinaus wird der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten intensiviert, darunter auch die operative Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Cyberkrisen.

3.9. Es werden strengere Aufsichtsmaßnahmen für die nationalen Behörden und strengere Durchführungsanforderungen festgelegt. Außerdem wird eine Vereinheitlichung der Sanktionsregelungen in allen Mitgliedstaaten angestrebt.

3.10. In diesem Zusammenhang wird in dem Vorschlag überdies ein Mindestumfang von Verwaltungssanktionen bei Verstößen gegen die Verpflichtungen im Bereich des Cybersicherheitsrisikomanagements und die Meldepflichten festgelegt. Es werden Bestimmungen bezüglich der Zuständigkeiten von natürlichen Personen festgelegt, die in den von der Richtlinie abgedeckten Unternehmen eine repräsentative bzw. leitende Position haben. Die EU-Maßnahmen zur Vorbeugung und zum Management von Cybersicherheitsvorfällen und -krisen größeren Ausmaßes sowie zur Reaktion darauf werden im Rahmen des Vorschlags mit der Festlegung klarer Zuständigkeiten, einer angemessenen Planung und einer gestärkten Zusammenarbeit auf EU-Ebene verbessert.

3.11. Die Mitgliedstaaten werden in die Lage versetzt, gemeinsam über die Durchführung der EU-Vorschriften zu wachen. Sie können sich bei grenzüberschreitenden Problemen gegenseitig unterstützen, einen stärker strukturierten Dialog mit dem Privatsektor einleiten, die Offenlegung von Schwachstellen in auf dem Binnenmarkt verfügbaren Soft- und Hardwareprodukten koordinieren und die Risiken im Zusammenhang mit der Sicherheit und den Bedrohungen rund um die neuen Technologien koordiniert bewerten (wie bereits im Falle der 5G-Netze).

4. Vorschlag für eine Richtlinie zur Resilienz kritischer Einrichtungen

4.1. Die EU hat im Jahr 2006 das Europäische Programm zum Schutz der kritischen Infrastrukturen (EPSKI) aufgestellt und 2008 die Richtlinie über europäische kritische Infrastrukturen (EKI) für die Sektoren Energie und Verkehr verabschiedet. Sowohl in der von der Europäischen Kommission angenommenen EU-Strategie für eine Sicherheitsunion 2020-2025⁽⁵⁾ als auch in der unlängst angenommenen Agenda zur Terrorismusbekämpfung wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Resilienz kritischer Infrastrukturen gegen physische und digitale Risiken zu gewährleisten. Sowohl die 2019 durchgeführte Bewertung der Durchführung der EKI-Richtlinie als auch die Ergebnisse der Folgenabschätzung des vorgenannten Vorschlags haben jedoch ergeben, dass die geltenden europäischen und einzelstaatlichen Maßnahmen eine angemessene Bewältigung der aktuellen Risiken durch die Betreiber nicht in ausreichendem Maße sicherstellen. Deshalb haben der Rat und das Europäische Parlament die Kommission wiederholt ermahnt, den jetzigen Ansatz zum Schutz der kritischen Infrastrukturen zu überarbeiten.

4.2. In der von der Kommission am 24. Juli 2020 angenommenen EU-Strategie für eine Sicherheitsunion werden die zunehmenden Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen physischen und digitalen Infrastrukturen anerkannt. Es wird betont, dass ein kohärenter und einheitlicher Ansatz zwischen der EKI-Richtlinie und der NIS-Richtlinie notwendig ist. In diesem Sinne wird der ursprünglich auf die Sektoren Energie und Verkehr begrenzte Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/114/EG mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Resilienz kritischer Einrichtungen (Resilienzrichtlinie), dessen Geltungsbereich der NIS-2-Richtlinie über wesentliche Einrichtungen entspricht, auf folgende Bereiche ausgeweitet: Bankwesen, Finanzmarktinfrastuktur, Gesundheitswesen, Trinkwasser, Abwasser, digitale Infrastruktur sowie öffentliche Verwaltung und Weltraum. Es werden klare Zuständigkeiten, eine angemessene Planung und eine umfassendere Zusammenarbeit festgelegt. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, einen Bezugsrahmen für alle Risiken zu schaffen und die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die kritischen Einrichtungen in die Lage zu versetzen, Sicherheitsvorfälle zu vermeiden, ihnen standzuhalten und deren Folgen abzufedern, unabhängig davon, ob es sich um Risiken im Zusammenhang mit Naturgefahren, Vorfällen, Terrorismus, internen Bedrohungen oder — wie derzeit — um Notfallsituationen im Bereich der öffentlichen Gesundheit handelt.

4.3. Jeder Mitgliedstaat ist gehalten, eine nationale Strategie zur Gewährleistung der Resilienz kritischer Einrichtungen anzunehmen, regelmäßige Risikobewertungen durchzuführen und auf dieser Grundlage die kritischen Einrichtungen zu ermitteln. Die kritischen Einrichtungen wiederum müssen ebenfalls Risikobewertungen durchführen, angemessene technische und organisatorische Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz ergreifen und die Vorfälle den nationalen Behörden melden. Einrichtungen, die für bzw. in mindestens ein(em) Drittel der Mitgliedstaaten Dienste erbringen, unterliegen einer spezifischen Überwachung. Diese umfasst spezielle, auf sie zugeschnittene Unterstützungsmaßnahmen der Kommission.

4.4. Der Vorschlag für die Resilienzrichtlinie sieht unterschiedliche Formen der Unterstützung von Mitgliedstaaten und kritischen Einrichtungen vor, enthält eine Übersicht der Risiken auf EU-Ebene, listet die besten Vorgehensweisen und Methoden auf und umfasst auch Vorschläge für Schulungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Erprobung der Resilienz kritischer Einrichtungen. Das System der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umfasst auch eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe, eine Gruppe für die Resilienz kritischer Einrichtungen, das Forum für die strategische Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten.

⁽⁵⁾ COM(2020) 605 final.

5. Vorschläge zur Änderung des betreffenden Legislativvorschlags

5.1. Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Kommission um eine Stärkung der Resilienz öffentlicher und privater Einrichtungen gegen Bedrohungen durch Cyberangriffe und physische Angriffe. Dies ist vor allem angesichts des raschen digitalen Wandels infolge des COVID-19-Ausbruchs besonders relevant. Er teilt auch die in der Mitteilung „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass Europa von den Vorteilen des digitalen Zeitalters profitieren und seine Wirtschaft (insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen) und seine Innovationskapazität in inklusiver Weise und auf der Grundlage einer auf vier Säulen beruhenden Strategie stärken muss: Datenschutz, Grundrechte, Sicherheit und Cybersicherheit sind die wesentlichen Voraussetzungen für eine Gesellschaft, die sich auf die Macht von Daten stützt.

5.2. Angesichts der Erkenntnisse aus der Folgenabschätzung und der Konsultation im Vorfeld des NIS-2-Vorschlags sowie des mehrfach hervorgehobenen Ziels, eine Fragmentierung der auf nationaler Ebene erlassenen Bestimmungen zu vermeiden (was auch in der Mitteilung vom 4. Oktober 2017 über die Umsetzung der NIS-Richtlinie⁽⁶⁾ gefordert wurde), erschließt sich dem EWSA jedoch nicht, wieso die Kommission keine Verordnung, sondern eine Richtlinie vorgeschlagen hat. Eine solche Option wurde nicht einmal in Erwägung gezogen.

5.3. Der EWSA stellt fest, dass sich einige Bestimmungen der beiden Richtlinienvorschläge überschneiden. Im ersten Vorschlag betreffen sie in erster Linie die Cybersicherheit und im zweiten die physische Sicherheit. Sie sind aber eng miteinander verbunden und komplementär. Darüber hinaus decken die kritischen Einrichtungen im Sinne der Resilienzrichtlinie dieselben Sektoren ab wie die NIS-2-Richtlinie⁽⁷⁾ und stimmen mit den darin genannten „wesentlichen“ Einrichtungen überein. Außerdem unterliegen alle kritischen Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich der Resilienzrichtlinie fallen, den selben Verpflichtungen im Bereich der Cybersicherheit wie in der NIS-2-Richtlinie vorgesehen. Die beiden Vorschläge sehen auch eine Reihe von Überbrückungsklauseln vor, um die Verbindung zu gewährleisten: Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Informationsaustausch über Überwachungsmaßnahmen, Meldung von im Sinne der Resilienzrichtlinie kritischen Einrichtungen an die NIS-2-Behörden sowie regelmäßige Sitzungen der jeweiligen Kooperationsgruppen (mindestens einmal jährlich). Beide Vorschläge basieren außerdem auf derselben Rechtsgrundlage: Artikel 114 AEUV, in dem es um das Funktionieren des Binnenmarkts durch die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften geht. Dies entspricht u. a. auch der Auslegung durch den Gerichtshof in der Rechtssache C-58/08 Vodafone und andere. Deshalb fordert der EWSA, die Möglichkeit der Zusammenfassung der beiden Vorschläge in einem Text aus Gründen der funktionalen Vereinfachung und Straffung zu prüfen.

5.4. Der EWSA begrüßt den Ansatz, die in der ursprünglichen NIS-Richtlinie vorgenommene Unterscheidung zwischen Betreibern wesentlicher Dienste und Anbietern digitaler Dienste aufzuheben. Gleichzeitig verweist er auf die Möglichkeit präziserer und klarerer Leitlinien für die Ermittlung der Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und an sie gebunden sind. Neben der Auflistung in den Anhängen I und II enthält NIS 2 eine Reihe von uneinheitlichen Kriterien, die schwierige qualitative und quantitative Bewertungen voraussetzen, deren Durchführung auf nationaler Ebene zudem unterschiedlich ablaufen kann. Dadurch kann es erneut zur Fragmentierung kommen, die mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt eigentlich vermieden werden sollte. Es ist wichtig zu vermeiden, dass infolge unterschiedlicher einzelstaatlicher Ansätze Hindernisse beim Wettbewerb und beim freien Waren- und Dienstleistungsverkehr entstehen, die die Unternehmen benachteiligen und den Handel beeinträchtigen können.

5.5. Gemäß der NIS-2-Richtlinie gelten für kritische Betreiber in den Sektoren, die nach dem vorliegenden Vorschlag als „wesentlich“ eingestuft werden, allgemeine resilienzfördernde Verpflichtungen mit besonderem Schwerpunkt auf nicht cyberbezogenen Risiken im Sinne der Resilienzrichtlinie. In der Resilienzrichtlinie heißt es allerdings ausdrücklich, dass sie sich nicht auf Bereiche bezieht, die von der NIS-2-Richtlinie abgedeckt werden. So wird laut der Resilienzrichtlinie in der NIS-2-Richtlinie in ausreichendem Maße auf die Cybersicherheit eingegangen, weshalb die von NIS 2 abgedeckten Bereiche aus dem Anwendungsbereich der Resilienzrichtlinie ausgenommen werden sollen. Eine Ausnahme bilden hierbei die besonderen Bestimmungen für Einrichtungen auf dem Gebiet der digitalen Infrastrukturen. In der Resilienzrichtlinie heißt es weiter, dass Einrichtungen, die Teil des Sektors der digitalen Infrastrukturen sind, im Wesentlichen auf Netz- und Informationssystemen beruhen und in den Anwendungsbereich der NIS-2-Richtlinie fallen. Diese regelt auch die physische Sicherheit dieser Systeme als Teil ihrer Risikomanagement-Verpflichtungen in Bezug auf die Cybersicherheit und Meldung von Vorfällen. Gleichzeitig wird in der Resilienzrichtlinie explizit nicht ausgeschlossen, dass sich einige ihrer spezifischen Bestimmungen auch auf die Netz- und Informationssysteme beziehen können.

5.6. Vor diesem komplexen Hintergrund ist es nach Ansicht des EWSA unerlässlich, dass die Kommission den Geltungsbereich der zwei miteinander verflochtenen Rechtsakte genau präzisiert, insbesondere für Bereiche, in denen die jeweiligen Bestimmungen denselben Sachverhalt bzw. dieselbe Einrichtung regeln.

5.7. Neben dem Abbau von Bürokratie und Fragmentierung durch die Vereinfachung von Prozessen, Sicherheitsanforderungen und Verpflichtungen zur Meldung von Vorfällen muss das auf allen Ebenen geltende unumstößliche Ziel einer jeden gesetzlichen Regelung in ihrer klaren Formulierung bestehen. Dies gilt umso mehr, wenn sie Gegenstand solch umfangreicher und komplexer Texte wie der beiden vorliegenden Richtlinienvorschläge ist. Darüber hinaus gilt es

⁽⁶⁾ COM(2017) 476 final.

⁽⁷⁾ Anhang 1 (Abl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1).

sicherzustellen, dass es bei der Fülle an Stellen, die mit spezifischen Aufgaben betraut sind, nicht unmöglich wird, ihre jeweiligen Zuständigkeiten zu ermitteln. Dies würde die angestrebten Ziele untergraben. Auch zu diesem Zweck könnte es sich als zweckmäßig erweisen, im Interesse der Bürger und Unternehmen die beiden Richtlinienvorschläge in einem Text zusammenzuführen, um eine komplizierte Auslegung und Anwendung zu vermeiden.

5.8. In der NIS-2-Richtlinie wird an mehreren Stellen auf die Bestimmungen anderer Rechtsinstrumente verwiesen, wie z. B. auf die Richtlinie (EU) 2018/1972⁽⁸⁾ über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, deren Anwendung sich nach dem Grundsatz der Spezialität richtet. Einige Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2018/1972 werden ausdrücklich aufgehoben (Artikel 41 und 42), während andere im Einklang mit dem vorgenannten Grundsatz angewandt werden müssen, ohne dass darauf jedoch präziser eingegangen wird. In diesem Zusammenhang müssen nach Auffassung des EWSA jegliche Zweifel ausgeräumt werden, um Probleme bei der Auslegung zu vermeiden. Der EWSA unterstützt auch das Ziel der Kommission, das Sanktionssystem für Verstöße im Rahmen des Risikomanagements zwecks besseren Informationsaustauschs und einer besseren Zusammenarbeit auf EU-Ebene zu harmonisieren.

5.9. Der EWSA anerkennt die im Richtlinienvorschlag hervorgehobene wichtige Rolle der Lenkungsorgane der „wesentlichen“ und der „wichtigen“ Einrichtungen bei der Cybersicherheitsstrategie und beim Risikomanagement, die Risikomaßnahmen genehmigen, deren Umsetzung überwachen und auf Verstöße reagieren müssen. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, dass die Mitglieder dieser Einrichtungen regelmäßig spezielle Schulungen absolvieren müssen, um ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten für den Umgang mit den verschiedenen Cyberrisiken und die Einschätzung ihrer Auswirkungen zu erwerben. Allerdings sollte im Richtlinienvorschlag der Umfang solcher Kenntnisse und Fertigkeiten angegeben werden, um im Rahmen europäischer Leitlinien vorzugeben, welche Kompetenzen im Rahmen von Schulungsmaßnahmen erworben werden sollten, um den im Vorschlag genannten Anforderungen zu entsprechen. Dadurch ließe sich auch vermeiden, dass sich die Schulungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat inhaltlich unterscheiden.

5.10. Der EWSA stimmt zu, dass der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) im gesamten institutionellen und operativen Rahmen der Cybersicherheit auf europäischer Ebene eine wichtige Rolle zukommt. Er vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass diese Agentur neben ihrem Bericht über den Stand der Cybersicherheit in der Union im Internet auch aktuelle Informationen über die Cybersicherheitsvorfälle sowie sektorspezifische Bekanntmachungen veröffentlichen muss, um den von der NIS-2-Richtlinie betroffenen Akteuren mit diesem zusätzlichen nützlichen Instrument die Möglichkeit zu geben, ihre Unternehmen besser zu schützen.

5.11. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der rechtzeitige Zugang zu korrekten Informationen über Schwachstellen, die IKT-Produkte und -Dienste betreffen, zu einem besseren Cybersicherheitsrisikomanagement beiträgt. In dieser Hinsicht sind öffentlich zugängliche Informationen über Schwachstellen ein wichtiges Instrument für die zuständigen nationalen Behörden, die Soforteinsatzteams für IT-Sicherheitsvorfälle (CSIRTs), die Unternehmen und die Nutzer. Aus diesem Grund stimmt der EWSA dem Vorschlag zu, die ENISA mit der Einrichtung eines europäischen Schwachstellenregisters zu betrauen, in dem wesentliche und wichtige Einrichtungen und deren Anbieter Informationen bereitstellen, die es den Nutzern ermöglichen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Nach Ansicht des EWSA muss die Bereitstellung dieser Informationen über die wichtigsten Schwachstellen und Vorfälle nicht freiwillig, sondern verpflichtend sein, damit auch die Auftraggeber der zahlreichen Vergabeverfahren auf europäischer Ebene von diesen Informationen profitieren können (auch für 5G-Produkte und -Technologien). Ein solches Register würde dann auch Inhalte umfassen, die bei der Bewertung der Angebote verwendbar wären, und zwar sowohl bei der Prüfung ihrer Qualität als auch der Zuverlässigkeit der europäischen und außereuropäischen Auftragnehmer in Bezug auf die Sicherheit der Produkte und Dienstleistungen, die Gegenstand der Auftragsvergabe sind — im Einklang mit der Empfehlung zur Cybersicherheit der 5G-Netze vom 26. März 2019. Bezüglich des Registers sollte auch sichergestellt werden, dass die darin enthaltenen Informationen ohne jedwede Diskriminierung zugänglich sind.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36.

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: Europas Medien in der digitalen Dekade — Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels“

(COM(2020) 784 final)

(2021/C 286/29)

Berichterstatte^rin: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Befassung	Europäische Kommission, 24.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	14.4.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	241/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Aktionsplan der Kommission und die mit verschiedenen Instrumenten unternommenen Anstrengungen zur Schaffung eines freien, vielfältigen und dynamischen Umfelds auf dem Medienmarkt und ist erfreut, dass dieser Markt als wesentlich für die Stärkung offener, demokratischer Gesellschaften und die Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa anerkannt wird.

1.2. Der EWSA begrüßt die Anerkennung der Tatsache, dass die Kultur und das kreative Ökosystem, wozu die Nachrichtenmedien und der audiovisuelle Sektor gehören, von der Pandemie betroffen sind und daher umgehend eingegriffen werden muss. Die wirtschaftliche Erholung und die Wettbewerbsfähigkeit der Branche sind Voraussetzungen für eine gesunde, unabhängige und pluralistische Medienlandschaft, die wiederum für unsere Demokratie von grundlegender Bedeutung ist. Der EWSA befürwortet die Fokussierung auf die Tatsache, dass Medienunternehmen sowohl einen Wirtschaftszweig als auch ein öffentliches Gut darstellen, was für die Versorgung der Menschen mit korrekten Informationen und eine ordnungsgemäß funktionierende Demokratie entscheidend ist.

1.3. Die Kombination aus den zugrunde liegenden Tendenzen und der COVID-19-Krise könnte ohne entschlossene politische und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen die Resilienz der europäischen Medienbranche und ihre demokratische Rolle untergraben. Der EWSA teilt die Sorge der Kommission, dass dies die kulturelle Vielfalt und den Medienpluralismus in Europa schwächen könnte, und begrüßt den Einsatz der Kommission für Maßnahmen, die in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, der Medienbranche und allen Interessenträgern umgesetzt werden sollen. Nach Auffassung des EWSA müssen die Mitgliedstaaten jedoch unbedingt alles in ihrer Macht Stehende tun, um diese Maßnahmen tatsächlich Realität werden zu lassen und gemeinsam an der Stärkung der Medien und der Demokratie zu arbeiten.

1.4. Der EWSA begrüßt das dreifache Ziel der Mitteilung: die Beschleunigung sowohl der Erholung als auch der Umgestaltung der Medienbranche und die Erhöhung ihrer Resilienz. Es gilt, die strukturellen Herausforderungen für den audiovisuellen Sektor und die Nachrichtenmedien zu bewältigen sowie günstige Rahmenbedingungen zu fördern, unter denen die Medien und die Zivilgesellschaft an einer offenen Debatte teilnehmen können, die frei von böswilliger Einflussnahme und Desinformation ist.

1.5. Der EWSA spricht sich dafür aus, den Plan stärker auf die sozialen Gegebenheiten und Besonderheiten der Branche abzustimmen. Insbesondere sollten die Maßnahmen den bestehenden Unterschieden in der Medienlandschaft und im audiovisuellen Sektor zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowie den Diskrepanzen innerhalb der Mitgliedstaaten zwischen den Kapazitäten und Bedürfnissen der lokalen und nationalen Medien Rechnung tragen. Die Finanzinstrumente sollten transparent, zugänglich und inklusiv für alle Beteiligten sein, die die Vielfalt der Medien und des audiovisuellen Sektors in Europa gewährleisten, einschließlich einer stärkeren Unterstützung für lokale Unternehmen und Start-ups im Medienbereich.

1.6. Der EWSA fordert, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft in die Umsetzung der Maßnahmen einzubeziehen, die die Bürgerinnen und Bürger stärken sollen, indem ihre Rolle bei der Förderung der demokratischen Werte, der Stärkung der Medienfreiheit und der Bekämpfung von Desinformation durch Medienkompetenz anerkannt wird. Wenn der Plan aufgehen soll, muss es gelingen, alle relevanten Interessenträger dabei einzubeziehen, die Bedeutung der Medien für die demokratischen Werte Europas anzuerkennen und die Bürger mit den Kompetenzen auszustatten, die notwendig sind, um

die Informationen und die audiovisuelle Kultur zu erkennen und zu konsumieren, durch die eben diese Werte gefördert werden. Regelmäßige Berichte, wie solche über die Bekämpfung von Desinformationskampagnen, können genutzt werden, um die Bemühungen um Medienkompetenz zu unterstützen.

2. Zusammenfassung der Kommissionsmitteilung

2.1. Die Mitteilung der Kommission konzentriert sich auf den Nachrichtenmediensektor (einschließlich Print- und Online-Presse, Radio und audiovisuelle Dienste) und den audiovisuellen Kultursektor — insbesondere Kino, Fernsehen, Radio und Video-Streaming sowie Videospiele und innovative Formate wie Virtual-Reality-Inhalte.

2.2. In der vorliegenden Mitteilung stellt die Kommission ein Rahmendokument/einen Aktionsplan mit einer Reihe von Initiativen vor, die zur Erholung und Umgestaltung der europäischen Nachrichtenmedien und des audiovisuellen Sektors beitragen sollen. Diese von der COVID-19-Krise stark betroffenen Branchen sind für die Demokratie, kulturelle Vielfalt und digitale Autonomie Europas von entscheidender Bedeutung.

2.3. Die europäischen Nachrichtenmedien und der audiovisuelle Sektor haben gleichzeitig entscheidend dazu beigetragen, die Bürgerinnen und Bürger während der COVID-19-Pandemie zu informieren und zu unterhalten. Die Nachfrage nach faktengeprüften Informationen und Nachrichten ist erheblich gestiegen, und in den Monaten des Lockdowns waren Filme, Serien und Videospiele die Hauptquelle für Kultur.

2.4. Die Mitteilung konzentriert sich auf drei Themen:

- a) Erholung: die Vorhaben der Kommission, um Unternehmen der audiovisuellen Branche und Medienunternehmen dabei zu helfen, die aktuelle Krise zu bewältigen und ihnen Liquiditätshilfe und finanzielle Unterstützung bereitzustellen;
- b) Wandel: Bewältigung struktureller Probleme, indem die Wirtschaft im zweifachen — grünen und digitalen — Wandel vor dem Hintergrund eines harten globalen Wettbewerbs unterstützt wird;
- c) Befähigen und Stärken: die nötigen Bedingungen schaffen, um — bei Gewährleistung gerechter Ausgangsbedingungen — mehr Innovation in dem Sektor zu ermöglichen, und den Einzelnen befähigen, leichter auf Inhalte zuzugreifen und fundierte Entscheidungen zu treffen.

2.5. Der Aktionsplan ist Teil der umfassenderen Anstrengungen der Kommission, eine Reihe von Initiativen zu entwickeln, die helfen sollen, die digitale Zukunft Europas zu gestalten, und ist eine der Initiativen, die die Säule einer offenen, demokratischen und nachhaltigen Gesellschaft bilden.

2.6. Die Mitteilung ergänzt ferner den Europäischen Aktionsplan für Demokratie und stützt sich auf den Rahmen, der durch die kürzlich überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) und die Reform des Urheberrechts geschaffen wurde. Sie ist ferner als Teil der Vorschriften zu sehen, die in den gemeinsamen Rechtsakten über digitale Dienste und digitale Märkte festgelegt sind.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den umfassenden Ansatz für die Maßnahmen, die sowohl für ein besseres Umfeld für Journalisten als auch für die Förderung der Medienkompetenz erforderlich sind. Es sollte daher klarer herausgestellt werden, wie genau die Mitteilung den Europäischen Aktionsplan für Demokratie ergänzt, auch im Hinblick auf die Zuweisung von Finanzmitteln.

3.2. Die einschlägigen Dokumente sollten sorgfältig und gründlich miteinander verknüpft werden. Dafür sollten auch die Maßnahmen, die in den Vorschlägen der Kommission für den Rechtsakt über digitale Dienste und den Rechtsakt über digitale Märkte sowie die Europäische Verbraucheragenda dargelegt sind, deutlicher hervorgehoben werden. Denn der Medienfahrplan zielt besonders auf die Auswirkungen des digitalen Wandels (einschließlich der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medien) ab ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018AE3902&qid=1614847682042&from=EN>.

3.3. Der EWSA begrüßt die konkreten Strukturen und Instrumente. Seiner Ansicht nach bieten sie sowohl eine unmittelbare Antwort auf die notwendige Erholung nach der Krise durch die Erleichterung und Ausweitung des Zugangs zu Finanzmitteln als auch eine längerfristige Antwort durch den Schwerpunkt auf einem Umgestaltungsprozess durch Anreize für Investitionen in die zweifache Wende — Klimaschutz und Digitalisierung. Dafür muss jedoch ein günstiges Umfeld geschaffen werden, in dem die Medien neue Finanzierungsmodelle erproben können. Ohne finanzielle Mittel, die einen auf *trial and error* basierenden Ansatz ermöglichen, wird Innovation in diesem Bereich nur schwer möglich sein. Es gibt derzeit keine Standardmodelle, die eingeführt werden könnten, sondern nur einzelne Erfolgsgeschichten bestimmter Medienunternehmen, die Nachhaltigkeit erreicht haben.

3.4. In Bezug auf den Sektor der Nachrichtenmedien stellt der EWSA fest, dass der Aktionsplan Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen umfasst, die ein digitaler Markt mit sich bringt, in dem der Löwenanteil der Werbeeinnahmen in globale digitale Plattformen fließt. Die vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen sind vielfältiger denn je. Dennoch besteht die Gefahr einer Pauschallösung, die zu Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten und noch mehr innerhalb der Mitgliedstaaten (d. h. zwischen der nationalen und der lokalen Ebene) führen könnte. Der unterschiedlichen Fähigkeit der lokalen Nachrichtenmedien, Zugang zu komplexen Finanzinstrumenten zu erhalten, ist Rechnung zu tragen.

3.5. Der EWSA weist darauf hin, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um der Gefahr der Fragmentierung zu begegnen⁽²⁾. Die wichtigsten Maßnahmen für den audiovisuellen Sektor sind auf diese Herausforderung ausgerichtet, die nicht nur auf den Druck der Online-Plattformen zurückzuführen ist, sondern auch auf die Tatsache, dass sich der Sektor fast ausschließlich an das nationale Publikum richtet. Es sind entschlossene Maßnahmen erforderlich, damit die europäischen Anbieter EU-weit in Inhalte, Talente, Werbung, Vertrieb, Innovation und Technologie investieren können.

3.6. Als Vertretung der Zivilgesellschaft hat der EWSA bei vielen Gelegenheiten darauf hingewiesen⁽³⁾, dass die digitale Zukunft Europas zwar auf einem am Menschen orientierten Ansatz beruht, aber darüber hinaus auch kritisches Denken und Medienkompetenz unerlässlich sind⁽⁴⁾. Der EWSA betont erneut, dass der digitale Wandel der Medien ohne Vorbereitung der Öffentlichkeit nicht stattfinden kann. Deshalb sind Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz und der politischen Bildung von wesentlicher Bedeutung.

3.7. Ferner betont der EWSA, dass Inklusion und Barrierefreiheit zentrale Faktoren sind, die bei allen Aspekten der Strategie berücksichtigt werden müssen: von den Bestimmungen für das Erhalten von Mitteln über die technischen Lösungen für ihre Beantragung und für den Umfang der Mediendaten auf den Plattformen, für die Verfügbarkeit audiovisueller Inhalte und Bildung bis zur Stärkung und dem Funktionieren des europäischen Medienmarkts.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die **Maßnahmen zur Unterstützung der Erholung** umfassen Finanzierungsprogramme mit direkter Auswirkung auf die Medien; doch **nur wenige dieser Finanzierungsmechanismen sind stabil**, vorhersehbar und während der gesamten Laufzeit des Aktionsplans zugänglich. Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen angepasst werden, um eine wesentliche Finanzierung der Prioritäten zu gewährleisten, die über die **vorübergehend verfügbaren** oder **im Ermessen der Mitgliedstaaten stehenden Mittel** hinausgeht. Das Programm Kreatives Europa, das für die gesamte Dauer des mehrjährigen Finanzrahmens zugänglich sein wird, wird beispielsweise erstmalig Maßnahmen beinhalten, die sich auf Medienfreiheit und -pluralismus, Journalismus und Medienkompetenz konzentrieren. Die anderen vorgeschlagenen Finanzierungsquellen sind jedoch zeitlich befristet (wie z. B. SURE), oder aber die Mitgliedstaaten können sich dafür entscheiden, sie nicht zu nutzen (Strukturfonds).

4.2. Maßnahme 1 sieht die Erleichterung des Zugangs zur EU-Unterstützung durch ein interaktives Instrument vor. Dieses wird Orientierungshilfen zur Beantragung einschlägiger EU-Unterstützung im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027, aber auch nationaler Aufbau- und Resilienzpläne bieten. Das ist ein ausgezeichnete Vorschlag, der die Suche nach Informationen erleichtern und die Medienfinanzierungsprozesse optimieren wird. Er muss jedoch von einem Mechanismus begleitet werden, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Informationen in Echtzeit zu übermitteln, damit das Portal gegebenenfalls über die notwendigen Informationen verfügt.

4.3. Maßnahme 2 umfasst die Förderung von Investitionen in den audiovisuellen Sektor durch die Initiative MEDIA INVEST. Dabei handelt es sich um eine spezielle Plattform für Kapitalbeteiligungen, mit der europäische audiovisuelle Produktionen und Vertriebsstrategien gefördert werden sollen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Investitionen deutlich erhöht werden sollten und dabei der Innovation mehr Beachtung geschenkt werden muss, wenn es auch darum gehen soll, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Unternehmen auf einem immer aggressiveren globalen Markt zu stärken. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise, einen Europäischen Versicherungsfonds für audiovisuelle Produktionen einzurichten.

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016AE4519&qid=1614847682042&from=EN>.

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE1188&qid=1614847886147&from=EN>.

⁽⁴⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE4519&qid=1614847682042&from=EN>.

4.4. Maßnahme 3 betrifft die Initiative NEWS zur Bündelung von Maßnahmen und Unterstützung für den Nachrichtenmediensektor. Von wesentlicher Bedeutung ist hier auch das breite Spektrum von Instrumenten. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass diese Unterstützungsmechanismen auf die Besonderheiten der Branche abgestimmt sein und sowohl Start-ups im Medienbereich (unabhängig von ihrer Rechtsform) als auch freiberuflichen Journalisten Chancen eröffnen sollten.

4.5. Lokale Unternehmen und Start-ups im Medienbereich, die nicht in der Lage sind, diese Art von Finanzierung zu beantragen, müssen stärker unterstützt werden, und zwar durch Instrumente, die für die kleinen unabhängigen Medien, die am meisten mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, leicht zugänglich sind. Die Bereitstellung von Finanzmitteln über Berufsverbände könnte kleinen Medienunternehmen dabei helfen, die benötigte Unterstützung zu erhalten. In einigen Mitgliedstaaten ist der — insbesondere lokale — Medienmarkt, schwach und anfällig, sodass Investoren darin möglicherweise keine Chance erkennen. Es müssen daher Lösungen gefunden werden, die es lokalen Medienunternehmen ermöglichen, ihre Einkommensströme zu diversifizieren und ihre Marktposition zu stärken, ohne dass sie von externen Investoren abhängig werden. Diese könnten die potenzielle Rentabilität von Investitionen in diese Märkte von geringem Wert unterschätzen.

4.6. Finanzierungsmechanismen müssen mit Maßnahmen einhergehen, die im Europäischen Aktionsplan für Demokratie festgelegt sind, um sicherzustellen, dass sie mit der Förderung der demokratischen Werte, der Stärkung der Medienfreiheit und der Bekämpfung von Desinformation vereinbar sind. In dieser Hinsicht begrüßt der EWSA die Vielfalt und Innovation der Finanzinstrumente. Er betont jedoch, dass die Transparenz öffentlicher und privater Investitionen, Fonds, Stiftungen und sonstiger Eigentumsstrukturen im Medienbereich sichergestellt werden muss und zu gewährleisten ist, dass sie weder zu einer Art übermäßiger Konzentration beitragen noch mit spezifischen politischen oder ideologischen Forderungen einhergehen.

4.7. Maßnahme 4 umfasst **Schritte zur Umgestaltung der Branche** durch einen Innovationsschub im Rahmen eines europäischen Datenraums für Medien und durch die Förderung neuer Geschäftsmodelle. Wie bereits in früheren Stellungnahmen⁽⁵⁾ stimmt der EWSA der Auffassung zu, dass wir einen echten europäischen Binnenmarkt für Daten, d. h. einen auf europäischen Regeln und Werten basierenden europäischen Datenraum, schaffen müssen, und zwar auch in der Medienbranche. Die Maßnahmen müssen der Tatsache Rechnung tragen, dass die Fähigkeit der Branche zur Umstellung auf ein zunehmend datengestütztes Medienmodell gefördert werden muss, da diesbezüglich große Unterschiede in der gesamten Branche bestehen. Der EWSA gibt allerdings zu bedenken, dass die Rechte der Nutzer, die Daten für diesen europäischen Markt zur Verfügung stellen, gewährleistet werden müssen, und weist gleichzeitig im Einklang mit den Standpunkten verschiedener europäischer Verbraucherverbände darauf hin, dass die Nutzer einen gerechten Ausgleich für die Verwendung ihrer Daten erhalten sollten.

4.8. Die anderen in diesem Rahmen vorgesehenen Maßnahmen stehen im Einklang mit den Anstrengungen, den digitalen und wirtschaftlichen Wandel herbeizuführen, und sollten im breiteren Kontext der Aktionen in diesen Bereichen gesehen werden. Ziel von Maßnahme 5 ist die Förderung einer europäischen Industriekoalition für virtuelle und erweiterte Realität; Ziel von Maßnahme 6 ist wiederum die Förderung des Übergangs zur Klimaneutralität im audiovisuellen Sektor durch den strukturierten Austausch bewährter Verfahren. Der EWSA weist darauf hin, dass es notwendig ist, in die berufliche Bildung⁽⁶⁾ zu investieren und die Branche zu stärken, um die Anpassung der Kompetenzen an diese grundlegenden Fragen zu gewährleisten.

4.9. Die Maßnahmen zur Befähigung und Ermächtigung unterstreichen die Notwendigkeit, die europäischen Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der digitalen Dekade zu stellen. Maßnahme 7 zielt darauf ab, eine breitere Verfügbarkeit audiovisueller Inhalte in der gesamten EU zu erreichen. Es soll ein Dialog mit dem audiovisuellen Sektor und der Zivilgesellschaft eingeleitet werden, um konkrete Schritte zur Verbesserung des Zugangs zu audiovisuellen Inhalten und ihrer Verfügbarkeit über Grenzen hinweg in der EU zu vereinbaren und die geografischen Beschränkungen beim Zugang zu digitalen Inhalten durch Geoblocking zu beseitigen. Der EWSA begrüßt die Einleitung dieses Dialogs, bei dem der notwendige Schutz des Urheberrechts und die Finanzierungsengpässe des audiovisuellen Sektors berücksichtigt werden müssen.

4.10. Der EWSA begrüßt Maßnahme 8, die darauf abzielt, europäische Medientalente durch Ausbildung, Mentoring und Innovationsförderung zu unterstützen. Er weist jedoch auf die Vielfalt der Strukturen der Interessenträger in der Branche (Selbstständige, gemeinnützige Organisationen) hin und betont, dass alle von ihnen Zugang zu den Mechanismen haben müssen.

4.11. Maßnahme 9 konzentriert sich auf die Stärkung der Bürgerinnen und Bürger. Angesichts der Bedeutung der Medienkompetenz sowohl für den Einzelnen als auch für die Demokratie sollte dieses Thema vorrangig behandelt werden. Es müssen vor allem Instrumente entwickelt werden, um die Verbreitung von Desinformationen und Fehlinformationen zu bekämpfen, die in besorgniserregender Weise zugenommen haben. Ferner muss unbedingt sichergestellt werden, dass die in den einschlägigen Dokumenten und Plänen⁽⁷⁾ dargelegten Maßnahmen kohärent sind, zumal es sich um neue Bereiche handelt, die eine große Menge an Informationen mit sich bringen, und die Mitgliedstaaten klare Leitlinien und einheitliche Verfahren benötigen.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE1188&qid=1614853952680&from=EN>.

⁽⁶⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017AE1813&qid=1614847682042&from=EN>.

⁽⁷⁾ Dazu gehören der Europäische Aktionsplan für Demokratie, der Aktionsplan gegen Desinformation und der Aktionsplan für digitale Bildung.

4.12. Mit Maßnahme 10 wird die Diskussion über die Gewährleistung des Funktionierens des europäischen Medienmarktes durch die Stärkung des Rahmens für die Kooperation zwischen den europäischen Regulierungsbehörden im Medienbereich innerhalb der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) eröffnet. Der EWSA würdigt die Bedeutung, die der Einbeziehung von Entscheidungsträgern auf Ebene der Mitgliedstaaten, insbesondere im Zusammenhang mit der Durchsetzung der AVMD-Richtlinie, beigemessen wird. Er befürwortet einen ähnlichen Ansatz für alle im Plan aufgeführten Maßnahmen, damit sie zu einem echten Fahrplan für die Branche werden.

Brüssel, den 27. April 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 — Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit — Für eine schadstofffreie Umwelt“

(COM(2020) 667 *final*)

(2021/C 286/30)

Berichterstatlerin: **Maria NIKOLOPOULOU**

Mitberichterstatler: **John COMER**

Befassung	Europäische Kommission, 28.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	15.4.2021
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	242/1/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt das Ziel der Europäischen Kommission, die Umwelt zunehmend von Schadstoffen freizuhalten und sicherzustellen, dass Chemikalien so hergestellt werden, dass ihr positiver Beitrag für die Gesellschaft maximiert und ihre Umweltauswirkungen verringert werden.

1.2. Es bedarf einer Festlegung, welche Verwendungen von Chemikalien „wesentlich“ sind, ebenso wie einer klar umrissenen Methode, wie Chemikalien „inhärent sicher und nachhaltig“ konzipiert werden können. In diesem Zusammenhang betont der EWSA, dass „bedenkliche Stoffe“ auf möglichst umfassende, eindeutige und vereinfachte Weise ermittelt, bewertet und eingestuft werden müssen, damit sich die Industrie anpassen kann.

1.3. Der EWSA begrüßt die Auffassung der Kommission, dass die EU bei der Herstellung und Verwendung sicherer und nachhaltiger Chemikalien weltweit Vorreiter sein sollte. Er betont, dass unbedingt gleiche Wettbewerbsbedingungen in internationalen Handelsabkommen für Unternehmen gewährleistet und Maßnahmen für einen gerechten Übergang für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger ergriffen werden müssen.

1.4. Damit die Strategie erfolgreich ist, bedarf es der Beteiligung der Menschen und der Unternehmen sowie innovativer Denkweisen in Verbindung mit Transparenz und Teilhabe am Entscheidungsprozess.

1.5. Ziel der Strategie ist es, den allgemeinen Ansatz für das Risikomanagement auf Konsumgüter auszuweiten, die gefährliche Chemikalien wie Karzinogene, Mutagene oder endokrine Disruptoren enthalten. Um der Industrie jedoch die Anpassung zu erleichtern, muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen allgemeinen Bewertungen und Risikobewertungen sichergestellt werden.

1.6. Der EWSA fordert, dass für Produkte, die Nanomaterialien enthalten, eine ordnungsgemäße und einheitliche Kennzeichnung vorgeschrieben und für die gesamte Lieferkette durchgesetzt wird.

1.7. Der EWSA begrüßt die Bemühungen zur Stärkung der strategischen Autonomie der EU, insbesondere in Bezug auf Chemikalien, die für medizinische Anwendungen gebraucht werden. Er spricht sich für gleiche Anstrengungen in anderen Sektoren aus und fordert, dass eine Überarbeitung der Industriepolitik der EU in Erwägung gezogen wird, um einen Teil der Produktion chemischer Grundstoffe in EU-Länder zu verlagern.

1.8. Der EWSA betont, dass dem Mangel an chemischen Daten abgeholfen werden muss, um Innovationen und das Vertrauen der Verbraucher zu fördern und angemessene Folgenabschätzungen durchzuführen. Von entscheidender Bedeutung ist es, über zugängliche und zuverlässige Datenbanken für Forschungsergebnisse zu verfügen, die Rechte an gewerblichem Eigentum und Patente, die den Zugang zu Daten beschränken, zu überprüfen und den Grundsatz „ohne Daten kein Markt“ zu stärken.

1.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Berücksichtigung chemischer Gemische ein wichtiger Schritt bei der Risikobewertung von Chemikalien ist. Allerdings ist mehr Forschung und Entwicklung von entscheidender Bedeutung, um die derzeitigen Wissenslücken zu schließen und Vorschläge zur Bewertung und zum Management chemischer Gemische vorzulegen.

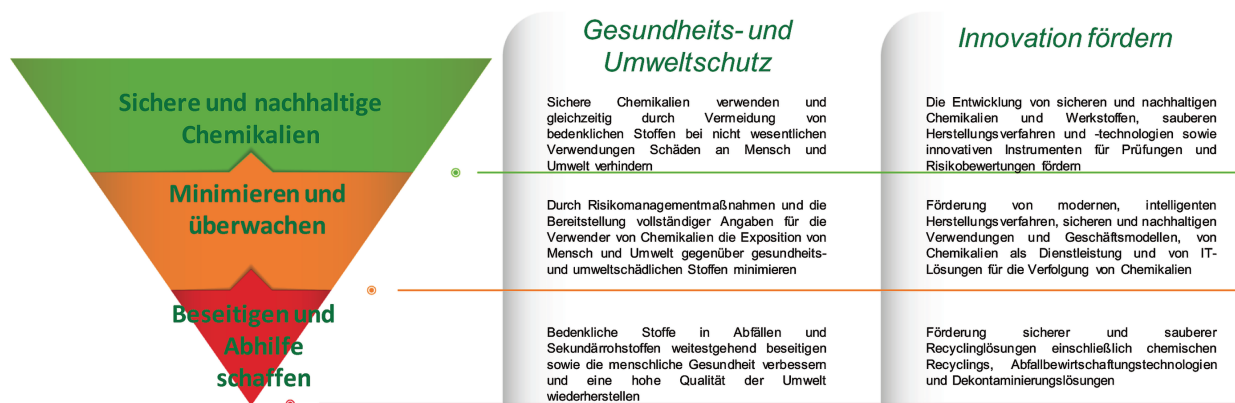
2. Kommissionsvorschlag

2.1. Diese Strategie bietet die Gelegenheit, den gesellschaftlichen Wert von Chemikalien mit den Belastungsgrenzen für die menschliche Gesundheit und den Planeten in Einklang zu bringen, auf die legitimen Wünsche der Menschen in Europa nach einem hohen Maß an Schutz vor gefährlichen Chemikalien einzugehen und die EU-Industrie als weltweiten Vorreiter bei der Herstellung und Verwendung sicherer und nachhaltiger Chemikalien zu fördern.

2.2. Im Sinne einer schadstofffreien Umwelt wird eine neue Hierarchie für das Chemikalienmanagement festgelegt. Diese sieht unter anderem vor, dass alle Chemikalien sicherer und nachhaltiger eingesetzt und dass bedenkliche Stoffe mit chronischen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt minimiert oder ersetzt werden. Für nicht wesentliche gesellschaftliche Verwendungszwecke, insbesondere in Konsumgütern, muss nach und nach auf die schädlichsten Chemikalien verzichtet werden.

Abbildung

Hierarchie der Schadstofffreiheit — eine neue Hierarchie beim Chemikalienmanagement



2.3. Im Mittelpunkt dieser Strategie stehen fünf Hauptziele

2.3.1. Innovative Lösungen für sichere und nachhaltige Chemikalien in der EU. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören unter anderem die Entwicklung von EU-Kriterien für die inhärente Sicherheit und Nachhaltigkeit von Chemikalien; Einführung rechtlicher Anforderungen in Bezug auf die Präsenz bedenklicher Stoffe in Produkten im Rahmen der Initiative für nachhaltige Produkte sowie Änderung der EU-Rechtsvorschriften über Industrieemissionen, um die Verwendung sichererer Chemikalien durch die Industrie in der EU zu fördern.

2.3.2. Stärkung des EU-Rechtsrahmens zur Bewältigung dringender Umwelt- und Gesundheitsprobleme. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf den Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern ab, indem die Präsenz der schädlichsten Chemikalien in allen Konsumgütern vermieden werden soll, z. B. in Lebensmittelkontaktmaterialien, Spielzeug, Babyartikeln, Kosmetika, Waschmittel, Möbeln und Textilien. Besondere Aufmerksamkeit gilt Chemikalien, die Krebs oder Genmutationen verursachen können, das Fortpflanzungs- oder das Hormonsystem beeinträchtigen oder persistent und bioakkumulierbar sind. Dieses Vorgehen wird sich ggf. auch auf Chemikalien beziehen, die das Immun-, das Nervensystem oder die Atemwege schädigen, sowie auf organotoxische Chemikalien. Bis das allgemeine Konzept für das Risikomanagement umgesetzt ist, werden die Stoffe, von denen solche Gefahren ausgehen, vorrangig beschränkt für alle Verwendungen und durch die Gruppierung von Chemikalien, anstatt sie einzeln zu regeln.

2.3.3. Vereinfachungs- und Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Rechtsrahmens. Zu dem Vorschlag gehört die Einführung des „ein Stoff, eine Bewertung“-Verfahrens zur Koordinierung der Gefahren- und Risikobewertung chemischer Stoffe in allen Bereichen des Chemikalienrechts, zur Stärkung der Governance der Europäischen Chemikalienagentur und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit ihres Finanzierungsmodells. In der Strategie werden außerdem gezielte Änderungen an REACH oder der Verordnung über Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung („CLP-Verordnung“) vorgeschlagen, die im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung und gegebenenfalls vorbehaltlich von Evaluierungen und Folgenabschätzungen umzusetzen sind.

2.3.4. Aufbau einer umfassenden Wissensbasis über Chemikalien. Es wird ein EU-Frühwarn- und Reaktionssystem für Chemikalien entwickelt, um sicherzustellen, dass die EU-Politik auf neu auftretende chemische Risiken reagiert, sobald solche Risiken durch Überwachung und Forschung erkannt wurden; ebenso wird ein Indikatorrahmen zur Überwachung der Ursachen und Auswirkungen der Verschmutzung durch Chemikalien sowie zur Messung der Wirksamkeit des Chemikalienrechts geschaffen.

2.3.5. Vorbild für ein weltweites verantwortungsvolles Chemikalienmanagement Ziel dieser Maßnahmen ist es, den Aufbau von Kapazitäten in Drittländern bei der Bewertung und dem Management von Chemikalien zu unterstützen und sicherzustellen, dass in der EU verbotene gefährliche Chemikalien nicht für den Export hergestellt werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In den letzten 50 Jahren sind Chemikalien fester Bestandteil unseres Lebens geworden und haben einen positiven Beitrag zu unserer Kultur und zum allgemeinen Fortschritt der Gesellschaft mit ihrer wachsenden Bevölkerung geleistet. Gleichzeitig können Chemikalien — sowohl synthetische als auch natürlich vorkommende chemische Stoffe — gefährliche Eigenschaften haben, die ein Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sind.

Trotzdem ist die Menschheit zunehmend von ihnen abhängig. Nach Angaben der Vereinten Nationen wird die Chemikalienproduktion zwischen 1990 und 2030 siebenmal schneller wachsen als die Weltbevölkerung.

3.2. Wir alle sollten uns unbeschadet des steinigen Wegs das lobenswerte Ziel einer schadstofffreien Umwelt zu eigen machen. Es gibt keinerlei Rechtfertigung dafür, keine Fortschritte anzustreben. Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, hierfür ein **hochrangiges Diskussionsforum** mit allen Interessenträgern einzurichten.

3.3. Große Mengen gefährlicher Chemikalien und Schadstoffe gelangen weiterhin auf vielen Wegen in die Umwelt — z. B. durch die Einleitung von behandeltem oder unbehandeltem häuslichem und industriellem Abwasser, Deponierung, Verbrennung und Herstellungsverfahren — und können sich über die Luft, den Boden und das Wasser ausbreiten und dort schwere Schäden verursachen ⁽¹⁾.

3.4. Viele Altlasten gehen auf chemische Kontamination zurück. So lösen sich beispielsweise PBDE (polybromierte Diphenylether) und andere Flammschutzmittel leicht aus den Produkten heraus, denen sie zugesetzt werden, etwa Polyurethanschaum, und kontaminieren dann Luft und Staub. Obwohl viele schädliche PBDE verboten wurden, sind sie aufgrund ihrer Persistenz und umfangreichen Verwendung nach wie vor in der Umwelt.

3.5. Wenn solche gefährlichen Chemikalien ersetzt werden, muss sicher sein, dass dies eine wesentliche Verbesserung darstellt. So kann beispielsweise Biodiesel aus Palmöl, der zur Entwaldung beiträgt, umweltschädlicher sein als die Nutzung fossiler Brennstoffe.

3.6. Darüber hinaus müssen die Regulierungsbehörden sich der Versuche, eine gefährliche Chemikalie durch ähnliche Chemikalien mit vergleichbaren Eigenschaften zu ersetzen, bewusst sein und unterbinden. So sollten PFAS als Gruppe anstatt individuell als einzelne Chemikalien behandelt werden. Neue Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass einige Alternativen zu den klassischen PFAS möglicherweise keineswegs sicherer sind ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Joyce Msuya, stellvertretende Direktorin des Umweltprogramms der Vereinten Nationen.

⁽²⁾ EU News Alert, Ausgabe 517 vom 22.11.2018.

3.7. Der EWSA sieht mit Sorge, dass Dekontaminierungsmaßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt möglicherweise nicht ausreichen. Dies gilt insbesondere für wesentliche Chemikalien, für die noch keine schadstofffreien Alternativen verfügbar sind oder die einen langfristigen Entwicklungsprozess erfordern, sowie für mittlerweile nicht mehr verwendete Chemikalien, die aufgrund ihrer Persistenz in der Umwelt nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis geben. Da noch große Anstrengungen zur Annahme von Dekontaminierungsstrategien unternommen werden, sieht der EWSA dem bevorstehenden „Null-Schadstoff-Aktionsplan“ erwartungsvoll entgegen.

3.8. Der EWSA fordert, dass eine ordnungsgemäße und einheitliche Kennzeichnung für die gesamte Lieferkette verbindlich für Produkte vorgeschrieben wird, die Nanomaterialien enthalten (Spielzeug, Biozide, Kleidung, Pestizide, Arzneimittel, Farben, Kinderpflegeprodukte usw.).

3.9. Der EWSA fragt sich auch, ob der Zeitplan für die zahlreichen parallel zu ergreifenden Maßnahmen realistisch und machbar ist angesichts der Tatsache, dass sich die Industrie ohne gravierende soziale und wirtschaftliche Folgen schrittweise an den Übergang anpassen muss. Darüber hinaus muss der Kapazitätsaufbau der Behörden verstärkt werden; dies ist für die erfolgreiche Umsetzung der geplanten aktualisierten Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung.

3.10. Einige Aspekte fehlen oder werden in der Strategie nicht ausreichend erläutert, wie etwa die geschätzte Energiebilanz des vorgeschlagenen Übergangs im Chemikalienbereich sowie die Folgen für Arbeitnehmer und große und kleine Unternehmen in Europa. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sollten Finanzmittel bereitstellen, damit eine wirksame Umsetzung der Strategie gewährleistet wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. *Innovative Lösungen für sichere und nachhaltige Chemikalien in der EU*

4.1.1. Es besteht Einigkeit darüber, dass der Übergang zu **inhärent sicheren und nachhaltigen Kriterien für Chemikalien** eine soziale und wirtschaftliche Notwendigkeit ist, um den ökologischen und digitalen Wandel der EU-Industrie zu fördern. Dies stellt eine enorme Herausforderung dar, und die notwendige Forschung ist potenziell sehr kostspielig. Sie bietet Wettbewerbsvorteile. Es könnte jedoch zu einem Wegfall von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Verlusten kommen, da möglicherweise nicht alle Unternehmen in der Lage sind, sich anzupassen, und nicht alle Arbeitnehmer neu-/weiterqualifiziert werden können. Für einen gerechten Übergang sind deshalb finanzielle Maßnahmen und entsprechende Anreize unabdingbar, insbesondere im Sinne des Erhalts von Arbeitsplätzen bzw. der Bereitstellung praktikabler Alternativen sowie der Förderung von Investitionen und innovativer Geschäftsmodelle.

4.1.2. Die Maßnahmen, mit denen die Arbeitnehmer sich umfassend anpassen könnten, wie Anreize für Umschulungen und Finanzierung fachlicher Weiterbildungen, um den Verlust von Arbeitsplätzen zu verhindern, werden nicht weiter ausgeführt. Außerdem ist bedenklich, wie die geografische Lage der Industriesektoren die Auswirkungen der Strategie bestimmt. Industriezweige in Randgebieten sollten berücksichtigt werden, ebenso wie der hohe Anteil der KMU, die in diesem Sektor tätig sind.

4.1.3. Das Konzept der „**inhärent sicheren und nachhaltigen Konzeption**“, das noch ausgearbeitet wird, ruft bei den Interessenträgern Bedenken hervor. Deshalb sollten bei seiner Definition sowie der angemessenen Qualifikationen zur Förderung ihrer Produktion die Kriterien aller relevanten Akteure berücksichtigt werden.

4.1.4. Das Verfahren für die Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien ist komplex und erfordert Spezialisierung, was für KMU mitunter problematisch ist und in der Regel hohe Befolungs- und Verwaltungskosten mit sich bringt. Um die Erfüllung der Registrierungs- und regulatorischen Risikomanagementverfahren im Rahmen von REACH und CLP zu erleichtern, sollte das Verfahren vereinfacht oder Anreize für Schulungen für ein nicht fachkundiges Publikum geschaffen werden.

4.1.5. Neuartige und sauberere industrielle Verfahren und Technologien werden den Umweltfußabdruck der Chemikalienherstellung verkleinern, die Marktreife verbessern und die Ziele für nachhaltige Entwicklung und den übergreifenden europäischen Grünen Deal erreichen. Leitlinien für die Bewertung der Konzeption und Umsetzung saubererer industrieller Verfahren und Technologien würden einen solchen Übergang ermöglichen. Es gilt, die besten verfügbaren Techniken zu ermitteln.

4.1.6. Die Kommission will den Gehalt bedenklicher Stoffe in **recycelten Materialien** minimieren, indem sie im Rahmen der **Initiative für eine nachhaltige Produktpolitik** Informationsanforderungen zu den enthaltenen Chemikalien und zur sicheren Verwendung einführt. Das Recycling von Materialien sollte nicht zu einer fortgesetzten Verwendung gefährlicher Chemikalien in höheren Konzentrationen führen^(?). „Bedenkliche Stoffe“ müssen auf möglichst umfassende, eindeutige und auch vereinfachte Weise ermittelt, bewertet und eingestuft werden, damit sich die Industrie anpassen kann.

4.1.7. Diese Maßnahmen werden das **Vertrauen** der Verbraucher und Hersteller in Recyclingprodukte fördern. Das Fehlen angemessener Informationen über die in Recyclingprodukten enthaltenen Chemikalien ist ein Problem; Datenschutzbeschränkungen könnten in diesem Bereich zu Problemen führen.

4.1.8. In der Strategie werden verstärkte Investitionen in innovative Technologien angekündigt. Dies ist eine hervorragende Gelegenheit, **die Forschung auf dem Gebiet der Verwertung industrieller Abfallprodukte (insbesondere von Agrar- und Lebensmittelabfällen)** zu fördern, deren großes Potenzial aufgrund unzureichender Investitionen vernachlässigt wurde.

Die **rechtlichen Anforderungen an Produkte aus der Verwertung von Agrar- und Lebensmittelabfällen** werden jedoch sowohl in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ als auch in der Strategie für nachhaltige Chemikalien eher vernachlässigt. Besonders besorgniserregend sind beispielsweise das Vorhandensein von Arzneimittelrückständen in aufbereitetem Tiermist zur Düngung, die Wiederverwendung von behandeltem Abwasser für die Bewässerung von Nahrungsmittelpflanzen und die Rückstände von Arzneimitteln und Pestiziden, Herbiziden und Insektiziden in optimierten Lebensmittelabfällen. Denn diese bioaktiven Stoffe breiten sich in der Umwelt aus und können somit negative Auswirkungen auf die Ökosysteme haben. Diese Rückstände sollten daher ermittelt, bewertet und reguliert werden. Die Bevölkerung könnte nicht nur durch Exposition, sondern auch durch den Verzehr von Lebensmitteln mit Schadstoffen belastet werden, da sich diese Stoffe entlang der Lebensmittelkette anreichern und vermehren können.

4.1.9. Als besorgniserregend angesehene Stoffe stiften bei den Interessenträgern Verwirrung. Eine Erläuterung der Art der einzuführenden Anforderungen und ein Zeitplan für die Umsetzung wären hilfreich, um die Auswirkungen dieser Maßnahme auf die derzeitigen Materialkreisläufe zu verstehen.

4.1.10. Die geschätzte Energiebilanz des vorgeschlagenen Wandels der chemischen Industrie gibt Anlass zur Sorge. Da die wichtigsten Maßnahmen zur notwendigen Umstellung auf grüne Materialkreisläufe auf hochgradig endothermischen Verfahren beruhen (z. B. Trennung, Recycling, Dekontaminierung, chemische Umwandlung), wird der Energiebedarf voraussichtlich steigen. Im Übrigen muss der CO₂-Fußabdruck aus der Chemikalienproduktion verringert werden, da es sich in der Regel um energieintensive Verfahren handelt.

4.1.11. Wasserstoff verfügt in dieser Hinsicht über viel Potenzial, sowohl als Energiequelle als auch als chemisches Reduktionsmittel in zielgerichteten Verfahren (z. B. Ersatz von Kohlenstoff als Reduktionsmittel). Wasserstoffbetriebene Brennstoffzellen sind jedoch nach wie vor auf kostspieliges Platin angewiesen, das auch einen ökologischen Preis hat. Es bedarf der Grundlagenforschung in der Chemie, um Alternativen zu Platin zu finden.

4.1.12. Die Kommission plant die Förderung der Resilienz der Versorgung und der **Nachhaltigkeit** von Chemikalien für **wesentliche gesellschaftliche Verwendungszwecke** in der EU, indem die Abhängigkeit der EU verringert und die strategische Vorausschau für Chemikalien verbessert wird. Die Erhöhung der Resilienz von Chemikalien für medizinische Anwendungen wird für den Binnenmarkt und die Herstellung von im Gesundheitswesen verwendeten Chemikalien einen erheblichen Fortschritt darstellen. Wir müssen wissen, wie diese Maßnahmen auf andere Chemikalien für wesentliche Verwendungen angewandt werden.

4.1.13. Produkte, die unter Verwendung von aus Drittländern importierten Rohstoffen — beispielsweise Seltenerdmetalle — hergestellt und durch mit Umwelt- und Gesundheitsrisiken behafteten Erzabbautätigkeiten gefördert werden, sind für mehrere moderne Technologien — von Verteidigungssystemen, Mobiltelefonen und Fernsehgeräten bis hin zu LED-Lampen und Windturbinen, unabdingbar geworden. Daher stellt sich die Frage, welche Strategien ergriffen werden, um die Abhängigkeit von anderen wesentlichen Materialien, bei denen die Produktionsprozesse auf Lieferungen aus Drittländern angewiesen sind, zu verringern.

^(?) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall“ (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 33).

4.1.14. Der EWSA fragt sich auch, wie das Konzept der „**inhärent sicheren und nachhaltigen Konzeption**“ auf Lieferanten außerhalb der EU Anwendung finden kann, die eigenen Chemikalienvorschriften unterliegen. Da die Grenzwerte dieser Kriterien für die inhärent sichere und nachhaltige Produktion von Chemikalien noch nicht festgelegt wurden, ist nicht klar, ob der Grundsatz und die Bewertungsmaßnahmen für Rohstoffe unabhängig von ihrer Herkunft gelten. Es bleibt unklar, wie die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den verschiedenen bestehenden Strategien in Drittländern, die an den europäischen Wertschöpfungsketten für Chemikalien beteiligt sind, verknüpft und abgewogen werden.

4.1.15. Der EWSA schlägt daher vor, die Industriestrategie der EU zu überarbeiten und Anreize für die Rückverlagerung der Chemikalienproduktion in EU-Länder zu erwägen. Dies wird nicht nur die strategische Autonomie der EU stärken, sondern auch neue hochwertige Arbeitsplätze schaffen und die Umsetzung der Chemikalienstrategie erleichtern.

4.2. Stärkung des EU-Rechtsrahmens zur Bewältigung von Umwelt- und Gesundheitsproblemen

4.2.1. Der EWSA begrüßt das Ziel der Kommission, das allgemeine Konzept für das Risikomanagement auszuweiten. Da jedoch einige Produkte Beschränkungen unterliegen werden, ist es notwendig, die Kohärenz zwischen allgemeinen und spezifischen Risikobewertungen für alle Chemikalien zu gewährleisten, damit sich die Industrie schrittweise anpassen kann.

4.2.2. Der EWSA begrüßt außerdem den Rückgriff auf Gruppierungen in Bezug auf die Regulierung von PFAS und ist damit einverstanden, dass die systematische Gruppierung von Chemikalien möglicherweise ausgeweitet werden muss, um die Effizienz und Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zu erhöhen (*).

4.2.3. Die Strategie wird Vorschläge für neue Gefahrenklassen und -kriterien in der CLP-Verordnung zur umfassenden Berücksichtigung von Umwelttoxizität, -persistenz, -mobilität und -bioakkumulation enthalten. Die Bewertung der schädlichen Auswirkungen von Chemikalien auf die Umwelt und die Einordnung der Chemikalien in die verschiedenen Gefahrenklassen müssen umfassend und transparent sein. Die Klassifizierungskriterien sollten in allen Einzelheiten definiert werden, um potenzielle Bedenken hinsichtlich anderer in der Entwicklung befindlicher Produkte zu antizipieren.

4.2.4. Die Einführung endokriner Disruptoren, persistenter, mobiler und toxischer sowie sehr persistenter und sehr mobiler Stoffe als Kategorien besonders besorgniserregender Stoffe (SVHC) erfordert eine umfassende und transparente Bewertung. Es bedarf darüber hinaus einer höheren Kohärenz zwischen den in REACH und anderen europäischen Rechtsvorschriften (z. B. der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie) ermittelten SVHC.

4.2.5. In der Strategie stehen hauptsächlich endokrine Disruptoren und PFAS im Mittelpunkt, aber es werden auch bestimmte Pestizide, Biozide, Arzneimittel, Schwermetalle, Weichmacher und Flammenschutzmittel als gefährliche Stoffe behandelt. Dennoch werden andere besorgniserregenden Chemikalien wie Nanomaterialien kaum erwähnt. Obwohl sie in die REACH-Verordnung aufgenommen wurden, ist die Überarbeitung der Definition noch nicht abgeschlossen, und ihre Regulierung ist nach wie vor unzureichend (z. B. fehlende Regulierung der Freisetzung von Nanomaterialien in die Umwelt, keine Beschränkung ihres Inverkehrbringens, Transparenz und Einrichtung eines EU-Registers zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit von Nanomaterialien von der Herstellung bis zum Verbraucher).

4.2.6. Angesichts der umfassend dokumentierten Nachweise der Risiken, die mit einigen Stofffamilien verbunden sind, sollte die EU die Verwendung bereits bekannter endokriner Disruptoren wie Bisphenol und Phthalate nicht nur einschränken, sondern in manchen Fällen sogar verbieten. Dies gilt auch für Chemikalien ohne Nährwert in Lebensmitteln, wie etwa Nanomaterialien.

4.2.7. Maßnahmen zur Förderung und Erleichterung der Ersetzung besonders besorgniserregender Stoffe und sonstiger gefährlicher Verbindungen könnten über einen Finanzierungsmechanismus (Bonus/Malus) umgesetzt werden.

(*) Studie der Kommission zur Strategie für eine schadstofffreie Umwelt des Siebten Umweltaktionsprogramms.

4.2.8. Es ist ein wichtiger Fortschritt bei der Risikobewertung besorgniserregender Chemikalien, dass Gemischen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Der EWSA begrüßt, dass sowohl absichtliche als auch unbeabsichtigte Gemische behandelt werden. Die noch bestehenden Wissenslücken in Bezug auf Toxizität und Exposition gegenüber Gemischen und die große Zahl der verwendeten Chemikalien führen jedoch zu Vorschlägen wie der systematischen Anwendung des Extrapolationsfaktors für Gemische für einzelne Chemikalien, um unbeabsichtigte Gemische zu berücksichtigen. Die Zuverlässigkeit dieses Faktors bei der Bewertung chemischer Risiken gibt Anlass zu Bedenken, da es sich nicht um einen für ein spezifisches Szenario geeigneten Faktor handelt. Der EWSA unterstützt daher nachdrücklich die in dem Bericht (SWD(2020) 250 ⁽⁵⁾) genannten Prioritäten und Empfehlungen im Bereich Forschung und Entwicklung, um chemische Gemische wirksam bewerten und bewirtschaften zu können.

4.3. Vereinfachung und Konsolidierung des Rechtsrahmens

4.3.1. Der EWSA begrüßt die Erwägung, den Ansatz „ein Stoff, eine Bewertung“ als effiziente Sicherheitsbeurteilung von Chemikalien zu verfolgen.

4.3.2. Hierdurch wird das Genehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt, was wiederum den Herstellern zugutekommen und die Erforschung und Entwicklung alternativer schadstofffreier Stoffe erleichtern wird. Die unterschiedlichen Auswirkungen desselben Stoffes unter unterschiedlichen Umständen und auch in Gemischen sollten jedoch nicht außer Acht gelassen werden.

4.3.3. Etwa 30 % der Warnungen in Bezug auf gefährliche Produkte auf dem Markt betreffen Risiken aufgrund von Chemikalien. Nur ein Drittel der Registrierungsdossiers für chemische Stoffe, die von der Industrie im Rahmen von REACH registriert wurden, entspricht voll und ganz den Informationsanforderungen.

4.3.4. Der Nulltoleranz-Ansatz bei Verstößen und die vorgeschlagenen Maßnahmen zur besseren Umsetzung und Durchsetzung des Chemikalienrechts sind zu begrüßen. Es wird dringend empfohlen, den Grundsatz „ohne Daten kein Markt“ korrekt umzusetzen. Nicht regulierte Produkte und Chemikalien dürfen nicht auf die Märkte gelangen.

4.3.5. Des Weiteren sollten die Daten über chemische Stoffe, die zur Vermarktung zugelassen sind, von denselben Registranten regelmäßig aktualisiert werden, da die REACH-Verordnung bezüglich mancher Aspekte unzureichend ist. Laut dem Bericht über die Bewertung von Chemikalien ⁽⁶⁾ fehlten bei 64 % der zu bewertenden Stoffe (126 von 196) die Informationen zum Nachweis der Sicherheit der in Europa vermarkteten Chemikalien.

4.3.6. Fast 90 % der als gefährlich eingestuft Produkte stammen aus Drittländern. Die weltweite Chemikalienherstellung wird voraussichtlich weiter zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich die EU und die OECD-Länder auf die Entwicklung und Herstellung technologisch fortschrittlicher chemischer Produkte wie Spezialchemikalien und Chemikalien im Bereich der Biowissenschaften konzentrieren werden. Wahrscheinlich werden Afrika, der Nahe Osten und Asien große Mengen chemischer Grundstoffe produzieren. Dies wird für die EU enorme Probleme im Hinblick auf Grenzkontrollen und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen. Es werden Maßnahmen erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen in Freihandelsabkommen zu gewährleisten.

4.3.7. Der EWSA begrüßt die Maßnahmen zur Stärkung der Grenzkontrollen der EU und der Zusammenarbeit mit Online-Direktverkaufsplattformen.

4.4. Eine umfassende Wissensbasis über Chemikalien

4.4.1. Da es der EU **an einer umfassenden Informationsgrundlage zu allen Stoffen mangelt**, sind Vorschläge für Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit chemischer Daten willkommen, wenn sie denn wirksam sind.

4.4.2. Aus Sicht der Industrie erlaubt es das fragwürdige Patentsystem nicht, alle Aspekte patentierter Produkte auf dem Markt offenzulegen.

⁽⁵⁾ Commission Progress report on the assessment and management of combined exposures to multiple chemicals (chemical mixtures) and associated risks.

⁽⁶⁾ Europäisches Umweltbüro, <https://eeb.org/chemical-evaluation-report-achievements-challenges-and-recommendations-after-a-decade-of-reach/>.

4.4.3. Aus wissenschaftlicher Sicht behindert der begrenzte Umfang kostenlos zugänglicher, offener Wissenschaft den freien Wissensaustausch und die Kombination ihrer Anstrengungen mit den Investitionen. Datenschutzvorschriften in der Wissenschaft und nicht ausreichend begründete Rechte an gewerblichem Eigentum schränken den Zugang zu allen relevanten chemischen Daten und damit zu Innovation ein.

4.4.4. Die Konflikte um die Zugänglichkeit von Daten sollten angegangen und gelöst werden, indem Maßnahmen zur Ausweitung der verfügbaren Daten und zur Verbesserung ihrer Qualität aufgenommen werden. So könnte beispielsweise ein Mechanismus geschaffen werden, bei dem Industriezweige, die Nanomaterialien zu Produktionszwecken importieren, unabhängige Forschungsarbeiten zu Risiken von Nanomaterialien finanzieren, wenn es an wissenschaftlichen Erkenntnissen mangelt.

4.4.5. Die Kommission will **die Forschung und das (Bio-)Monitoring weiterhin fördern**, um chemische Risiken zu verstehen und zu vermeiden und *Innovationen bei der Risikobewertung von Chemikalien und in der Regulierungswissenschaft* vorantreiben.

4.4.6. Um Innovationen durch Forschung zu erleichtern, sollte die Beteiligung der Arbeitnehmer und finanzielle Unterstützung auch dazu dienen, dass bewährte Verfahren beim Wissenstransfer sowohl in der Industrie als auch in der Wissenschaft optimiert werden, um einen freien und einfachen Zugang zu zuverlässigen Datenbanken zu gewährleisten. Darüber hinaus sollte allen Akteuren, die von der europäischen chemischen Industrie betroffen sind, Zugang zu Innovationen gewährt werden.

4.4.7. Maßnahmen zur Förderung von Innovation im Bereich der **Sicherheitsprüfung** und der Bewertung chemischer Risiken zur Verringerung von Tierversuchen werden begrüßt, insbesondere angesichts der Fortschritte in der Forschung und modernster neuartiger Methoden (z. B. *In-vitro*-Untersuchungen), die die Qualität, Effizienz und Geschwindigkeit der Bewertungen chemischer Risiken verbessern werden.

4.4.8. Es muss unbedingt für mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung gesorgt werden. Viele wichtige Themen werden in geschlossenen Sitzungen erörtert, was bei den EU-Bürgern zu Verwirrung hinsichtlich der Maßnahmen führt, die die EU ergriffen hat, um ihre Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien zu begrenzen. Außerdem müssen die Rohdaten zur Verfügung stehen, anhand derer Bewertungen erstellt und Entscheidungen getroffen werden (ECHA und EFSA) ⁽⁷⁾. Es muss für mehr Transparenz in Bezug auf die Entscheidungen und Standpunkte der Mitgliedstaaten in Bezug auf chemische Stoffe auf dem Markt gesorgt werden.

4.5. Vorbild für ein weltweites verantwortungsvolles Chemikalienmanagement

4.5.1. Angesichts der internationalen Auswirkungen begrüßt der EWSA, dass sich die Kommission im Rahmen der Maßnahmen zur **Förderung von Sicherheits- und Nachhaltigkeitsstandards außerhalb der EU** dafür einsetzt, dass **gefährliche Chemikalien, die in der EU verboten sind, nicht für den Export hergestellt werden**. Es bleibt jedoch unklar, wie die noch zu entwickeln und zu harmonisieren Rechtsvorschriften weltweit anzuwenden sein werden. Ein Ausfuhrverbot für bestimmte Produkte könnte die Industrie in anderen Ländern beeinträchtigen, für die die Ziele der Chemikalienstrategie nicht gelten. Es ist nicht klar, wie die Auswirkungen auf Nicht-EU-Wirtschaftszweige als ehemalige Hersteller und Exporteure eines bestimmten Produkts gehandhabt werden sollen.

4.6. Der übermäßige Einsatz von Chemikalien im Gesundheitswesen

Es sollte viel mehr Forschung bezüglich der Entwicklung von Strategien zur Prävention von Krankheiten geben, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf dem Immunsystem liegen sollte. Ziel muss eine positive Einstellung zu einer gesunden Lebensweise sein, die es den Menschen ermöglicht, gegebenenfalls weniger chemische Behandlungen in Anspruch zu nehmen. Chemische Behandlungen sollten auf unerlässliche Fälle konzentriert werden, um ihren übermäßigen Einsatz zu verhindern.

4.7. Chemikalien in der Landwirtschaft

4.7.1. Die negativen Umweltauswirkungen des Einsatzes von Pestiziden in der Landwirtschaft müssen verringert werden, ohne die Qualität der Lebensmittelproduktion zu beeinträchtigen oder die Ernährungssicherheit in der EU zu gefährden.

4.7.2. Die derzeitige Europäische Forschungsallianz, deren Aufgabe es ist, organische Alternativen zu synthetischen Chemikalien in der Landwirtschaft zu finden und zu testen, muss angemessen finanziert werden. Investitionen sollten sich auf biologische organische Pestizide konzentrieren. Auch sollte die finanzielle Unterstützung erhöht werden, um Forschung und Innovation im Bereich natürlicher Faktoren des Pflanzenwachstums und -schutzes zu fördern. So kann beispielsweise die inhärente Bioaktivität bestimmter natürlicher Verbindungen, die durch Rhizobakterien metabolisiert werden, als Pflanzenschutzmittel gegen externe Krankheitserreger verwendet werden.

⁽⁷⁾ ECHA — Europäische Chemikalienagentur; EFSA — Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit.

4.7.3. Eine viel gezieltere Verwendung chemischer Düngemittel ist wünschenswert, wodurch sich ihr Einsatz verringern dürfte. Es bedarf weiterer Forschung zur Entwicklung von Alternativen, um eine angemessene Nahrungsmittelproduktion und ein angemessenes Einkommen der Landwirte zu erhalten.

4.7.4. Es sind weitere Umwelt- und Gesundheitsrisikobewertungen erforderlich, um den Einsatz von Biotechnologie und Gentechnik für mögliche Alternativen zu chemischen Düngemitteln und Pestiziden abzuschätzen.

4.7.5. Ohne praktikable Alternativen wird es entweder zu einer Erhöhung der Produktionskosten und/oder zu niedrigeren Erträgen aufgrund der Verringerung des Einsatzes von Pestiziden kommen. Daher müssen die wirtschaftlichen Belastungen für Erzeuger und Verbraucher sowie die Lebensmitteleinfuhren aus Drittländern untersucht werden.

4.7.6. Die neue Biodiversitätsstrategie der EU für 2030 ist sehr ehrgeizig, da sie voraussichtlich mindestens 30 % der europäischen Fläche in ein Netz aktiv bewirtschafteter und geschützter Gebiete umwandeln wird. Diese Strategie sollte sich als wichtiger Beitrag zur biologischen Vielfalt und zur Wiederherstellung der Natur erweisen und die Strategie für nachhaltige Chemikalien im Agrarsektor unterstützen.

4.7.7. In diesem Sinne sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, um die biologische Vielfalt und insbesondere Bestäuber besser vor Pestiziden zu schützen. So weist etwa der Leitfaden der EFSA zur Risikobewertung von Pflanzenschutzmitteln für Bienen große Lücken auf. Er muss auch Daten über die chronische Toxizität, die Auswirkungen von Pestiziden auf Larven und Daten zur akuten Toxizität für Bienen und andere Bestäuber enthalten.

4.7.8. Der Erfolg der Chemikalienstrategie hängt von der umfassenden Unterstützung durch die breite Öffentlichkeit ab. Unser Ansatz in Bezug auf den Einsatz von Chemikalien, den Klimawandel und Umweltverschmutzung muss sich grundlegend ändern.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf Befreiungen von Einfuhren und bestimmten Lieferungen im Hinblick auf Maßnahmen der Union im öffentlichen Interesse“

(COM(2021) 181 final — 2021/0097 (CNS))

(2021/C 286/31)

Befassung	Rat der Europäischen Union, 16.4.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Verabschiedung im Plenum	27.4.2021
Plenartagung Nr.	560
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	220/0/7

Da der Ausschuss seine Unterstützung der Steuervorschriften aufgrund der COVID-19-Krise bereits in seinen am 10. Juni 2020 verabschiedeten Stellungnahmen zum *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU, um der dringenden Notwendigkeit einer Verlängerung bestimmter Fristen für die Vorlage und den Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung infolge der COVID-19-Pandemie Rechnung zu tragen* [COM(2020) 197 final — 2020/0081 (CNS)], zum *Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2017/2455 und (EU) 2019/1995 in Bezug auf die Umsetzungsfrist und den Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise* [COM(2020) 198 final — 2020/0082 (CNS)] und zum *Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2454 in Bezug auf den Geltungsbeginn aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Krise* [COM(2020) 201 final — 2020/0084 (CNS)]⁽¹⁾ zum Ausdruck gebracht hat und die Änderung der Richtlinie 2006/112/EG⁽²⁾ keine weiteren Punkte enthält, zu denen der EWSA eine Stellungnahme abzugeben hat, beschloss er auf seiner 560. Plenartagung am 27./28. April 2021 (Sitzung vom 27. April) mit 220 Stimmen bei 7 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme abzugeben und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in der vorgenannten Stellungnahme vertreten hat.

Brüssel, den 27. April 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 76.

⁽²⁾ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE