

Amtsblatt der Europäischen Union

C 517



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

64. Jahrgang

22. Dezember 2021

Inhalt

I *Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

563. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 22.9.2021-23.9.2021

2021/C 517/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Kohäsionspolitik bei der Bekämpfung von Ungleichheiten im neuen Programmplanungszeitraum nach der COVID-19-Krise. Komplementaritäten und mögliche Überschneidungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und den nationalen Aufbauplänen“ (Initiativstellungnahme)	1
2021/C 517/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Freiheit und Vielfalt der Medien in Europa sichern“ (Initiativstellungnahme)	9
2021/C 517/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sofortmaßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigung und Einkommen während der Pandemiekrise“ (Initiativstellungnahme)	16
2021/C 517/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase“ (Sondierungsstellungen auf Ersuchen des slowenischen Ratsvorsitzes)	23
2021/C 517/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sicherung einer fairen Lebensmittelversorgungskette“ (Sondierungsstellungnahme)	38

III *Vorbereitende Rechtsakte*

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

563. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 22.9.2021-23.9.2021

2021/C 517/06	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 — Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften (COM(2021) 219 final)	45
---------------	--	----

DE

2021/C 517/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (COM(2021) 189 <i>final</i> — 2021/104 (COD))	51
2021/C 517/08	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 — Förderung eines europäischen Konzepts für künstliche Intelligenz (COM(2021) 205 <i>final</i>)	56
2021/C 517/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union“ (COM(2021) 206 <i>final</i> — 2021/106(COD))	61
2021/C 517/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maschinenprodukte (COM(2021) 202 <i>final</i> — 2021/0105 (COD))	67
2021/C 517/11	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 — EU-Taxonomie, Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, Nachhaltigkeitspräferenzen und treuhänderische Pflichten: Finanzielle Mittel in Richtung des europäischen Grünen Deals lenken“ (COM(2021) 188 <i>final</i>)	72
2021/C 517/12	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 — Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 (COM(2021) 171 <i>final</i>)	78
2021/C 517/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung“ (COM(2021) 120 <i>final</i>)	86
2021/C 517/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025“ (COM(2021) 170 <i>final</i>)	91
2021/C 517/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ (COM(2021) 282 <i>final</i> — 2021/0137 (NLE))	97
2021/C 517/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Strategische Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur in der EU für den Zeitraum 2021-2030 (COM(2021) 236 <i>final</i>)	103
2021/C 517/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen neuen Ansatz für eine nachhaltige blaue Wirtschaft in der EU — Umgestaltung der blauen Wirtschaft der EU für eine nachhaltige Zukunft (COM(2021) 240 <i>final</i>)	108
2021/C 517/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen Aktionsplan zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion“ (COM(2021) 141 <i>final</i>)	114

2021/C 517/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2020/2222 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die grenzüberschreitende Infrastruktur zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich durch die feste Ärmelkanal-Verbindung (COM(2021) 402 <i>final</i> — 2021/0228(COD))	120
2021/C 517/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union im Regionalen Lenkungsausschuss der Verkehrsgemeinschaft bezüglich der Annahme des Haushaltsplans 2022 der Verkehrsgemeinschaft zu vertretenden Standpunkt (COM(2021) 479 <i>final</i> — 2021/0272 (NLE))	121
2021/C 517/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Fischerei im Übereinkommensgebiet der GFCM (Allgemeine Kommission für die Fischerei im Mittelmeer) (Neufassung) (COM(2021) 434 <i>final</i> — 2021/0248 (COD))	122
2021/C 517/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 in Bezug auf Beschränkungen des Zugangs zu Unionsgewässern (COM(2021) 356 <i>final</i> — 2021/0176 (COD)) . .	123

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

**563. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES —
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 22.9.2021-23.9.2021**

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Kohäsionspolitik bei der Bekämpfung von Ungleichheiten im neuen Programmplanungszeitraum nach der COVID-19-Krise. Komplementaritäten und mögliche Überschneidungen mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und den nationalen Aufbauplänen“

(Initiativstimmungnahme)

(2021/C 517/01)

Berichtersteller: **Ioannis VARDAKASTANIS**Mitberichterstellerin: **Judith VORBACH**

Beschluss des Plenums	25.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	8.9.2021
Verabschiedung im Plenum	23.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/0/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. NextGenerationEU (NGEU) beruht nicht nur auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sondern ist auch ein Symbol dafür, dass sie eine gemeinsame Vision für die Zukunft haben. Durch die vertrauensfördernde Wirkung von NGEU hat sich die Gefahr einer schweren Krise in einigen Ländern bereits verringert, und die positiven Auswirkungen werden voll zum Tragen kommen, sobald tatsächlich Ausgaben getätigt werden. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass es der EU gelungen ist, innerhalb eines so kurzen Zeitraums einen derart weitreichenden Mechanismus zu konzipieren und anzunehmen, fordert aber auch, ihn nach Kräften weiter zu verbessern und mögliche Mängel zu beheben.

1.2. Der EWSA spricht sich allgemein für eine wohlstandsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik aus, bei der das Wohlergehen der Menschen Vorrang hat und niemand zurückgelassen wird. In dieser Stellungnahme geht es hauptsächlich darum, wie Ungleichheiten mit Hilfe von Kohäsionspolitik und NGEU, vor allem durch die Aufbau- und Resilienzfazilität⁽¹⁾ als Hauptinstrument, beseitigt werden sollen. NGEU wird in der Tat zu einer Aufwärtskonvergenz zwischen den

⁽¹⁾ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Mitgliedstaaten beitragen und könnte auch den haushaltspolitischen Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen verbessern. Letztlich liegt die große Herausforderung für die kommenden Jahre darin, inwieweit und wie Ungleichheiten innerhalb der Länder und Ungleichgewichte zwischen den Regionen durch NGEU bekämpft werden sollen.

1.3. Bereits vor der COVID-19-Pandemie waren Ungleichheiten ein enormes Problem. Die Krise hat diese seit langem bestehenden Gräben in unseren Gesellschaften, einschließlich der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung und des ungleichen Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung, weiter verdeutlicht und verschärft. Diese Ungleichheiten sind je nach Geschlecht, Alter, Bildungsstand und Behinderung sowie nach Region, Branche und Beruf unterschiedlich. Frauen und junge Menschen wurden von der Pandemie unverhältnismäßig stark getroffen. Die höchste Inzidenz von COVID-19-Infektionen ist bei den am stärksten von Armut betroffenen Personen zu verzeichnen, was sich wiederum negativ auf ihr Einkommen auswirken kann. Ärmere Menschen können außerdem seltener im Homeoffice arbeiten, was sich als ein entscheidender Faktor für den Arbeitsplatzverlust erwiesen hat.

1.4. Die EU sollte die einzigartige Chance, die NGEU bietet, nutzen, um Mängel in der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik zu beheben und einen wohlstandsorientierten Ansatz zu verfolgen. Der EWSA begrüßt, dass soziale Ziele, insbesondere das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, in die sechs Säulen der Aufbau- und Resilienzfazilität eingebettet sind und dass die Bewertungskriterien für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (NARP) deren soziale Auswirkungen einschließen. Zu Recht müssen die Mitgliedstaaten auch darlegen, wie die NARP zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Chancengleichheit für alle beitragen. Allerdings muss der Schwerpunkt innerhalb der NARP und von NGEU insgesamt viel stärker und konkreter auf eine gerechte Verteilung gelegt werden.

1.5. Um eine stärkere soziale Dimension der NARP sicherzustellen, schlägt der EWSA vor, dass die Kommission nicht nur eine Methode für die Berichterstattung über Sozialausgaben gemäß Artikel 29 Absatz 4 der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität entwickelt, sondern auch eine Methode zur Bewertung der sozialen Auswirkungen der im jeweiligen NARP vorgeschlagenen Strukturreformen konzipiert. In diesem Zusammenhang ist es höchst fragwürdig, dass der delegierte Rechtsakt, der Spezifikationen zur sozialen Dimension enthält, erst nach der Erarbeitung der NARP und sogar nach ihrer Genehmigung vorgelegt wird.

1.6. Eine große Herausforderung besteht darin, Kohärenz und Synergien zwischen Kohäsionspolitik und NGEU, insbesondere der Aufbau- und Resilienzfazilität und REACT-EU, zu gewährleisten. Überschneidungen und Unklarheiten bei der Durchführung der Programme sind ebenso zu vermeiden wie Widersprüche und gegenseitige Beeinträchtigungen. Zudem werden Finanzmittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität gegenüber der Kohäsionspolitik möglicherweise bevorzugt, da sie rasch abgerufen werden müssen, was zu Lasten der Aufmerksamkeit und der Kapazitäten für die Programmplanung und Nutzung der kohäsionspolitischen Mittel für den Zeitraum 2021–2027 gehen könnte und so zu weiteren Verzögerungen und Problemen bei der Inanspruchnahme von Kohäsionsmitteln beitrüge.

1.7. Der EWSA ist besorgt darüber, dass die in der Kohäsionspolitik verankerten Bestimmungen zum Abbau von Ungleichheiten aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlage (siehe Ziffer 3.4) in den Vorschriften für die Nutzung von NGEU und der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht angemessen zum Tragen kommen. Es ist wichtig, dass Umfang und Deutlichkeit der sozialen Dimension innerhalb der Kohäsionspolitik als Vorbild für NGEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität dienen. Darüber hinaus sollten die strengen Regeln der Kohäsionspolitik für die Konsultation der Interessenträger und insbesondere das Partnerschaftsprinzip zumindest als Konzept für die Verfahren im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität dienen, um Investitionen effizient auf Maßnahmen für soziale Inklusion auszurichten und Ungleichheiten zu bekämpfen.

1.8. Da die Auszahlung der Mittel von der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen abhängt, ist es umso wichtiger, das Europäische Semester zu reformieren, einschließlich Mindeststandards für die Konsultation der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, wie in der Entschließung des EWSA zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die NARP dargelegt⁽²⁾. Im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik, NGEU und den länderspezifischen Empfehlungen plädiert der EWSA nachdrücklich dafür, alle verschiedenen Aspekte der Ungleichheit detailliert zu berücksichtigen und ein nachhaltiges und integratives Wachstum anzustreben sowie die Verwendung der Mittel genau zu verfolgen.

1.9. Der EWSA fordert außerdem die systematische Berücksichtigung der europäischen Säule sozialer Rechte und des sozialpolitischen Scoreboards in NGEU und bei der Bewertung der NARP. Dabei muss sichergestellt werden, dass NGEU auf die Schaffung guter Arbeitsplätze ausgerichtet ist. Die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität an Unternehmen sollte daher an bestimmte Kriterien wie die Anwendung von Tarifverträgen oder die Schaffung guter

(²) Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — was funktioniert und was nicht? Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1).

Arbeitsplätze auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften und Bestimmungen geknüpft werden, die auf Vereinbarungen der nationalen Sozialpartner zurückgehen. Es muss gewährleistet sein, dass sowohl der Aufschwung als auch der ökologische und digitale Wandel allen Menschen in der EU zugutekommen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die EU hat sich lange auf ihre Kohäsionspolitik und insbesondere auf Fonds wie den Fonds für regionale Entwicklung und den Sozialfonds gestützt, um Ungleichheiten sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen zu verringern. Im Jahr 2020 verursachte die COVID-19-Pandemie einen außergewöhnlichen systemischen und wirtschaftlichen Schock und verschärfte die bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten so sehr, dass sie mit den Kohäsionsfonds allein nicht mehr zu bewältigen waren. Infolgedessen wurde eine neue Finanzierungsinitiative namens „NextGenerationEU“ (NGEU) gestartet. Dieses Aufbaupaket in Höhe von 750 Mrd. EUR soll unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden.

2.2. NGEU beruht nicht nur auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sondern ist auch ein bedeutender Durchbruch im Prozess der europäischen Integration, einschließlich beispielsweise der Vergemeinschaftung von Schulden (im Sinne der gemeinsamen Begebung von Anleihen und der gemeinsamen Schuldenaufnahme). Dank NGEU und seiner vertrauensfördernden Wirkung hat sich die Gefahr einer schweren Krise in einigen Ländern bereits verringert, und die positiven Auswirkungen werden voll zum Tragen kommen, sobald tatsächlich Ausgaben getätigt werden. Aufgrund des Ankurbelungseffekts für das Wirtschaftswachstum wird NGEU dabei helfen, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Langfristig wird davon ausgegangen, dass NGEU erheblich zur ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit beitragen wird. Der EWSA hält NGEU für eine einzigartige Gelegenheit, das europäische Sozialmodell zu stärken und eine wettbewerbsfähige und integrierte EU aufzubauen, da es zu einem raschen, fairen und nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung beiträgt. Letztlich werden wahrscheinlich alle Mitgliedstaaten davon profitieren⁽³⁾. Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass es bei den europäischen Fonds nicht nur um Zahlen, Ziele und Fristen geht, sondern um die Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Vision für die Zukunft haben.

2.3. Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist mit insgesamt 672,5 Mrd. EUR an Darlehen und Zuschüssen zur Förderung von Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten das wichtigste Instrument von NGEU. Ziel ist es, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern und für nachhaltigere, inklusivere, widerstandsfähigere und besser für die Herausforderungen und Chancen des grünen und des digitalen Wandels gerüstete europäische Volkswirtschaften und Gesellschaften zu sorgen.

2.3.1. Die Fazilität gliedert sich in sechs „Säulen“, die unter anderem den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Gesundheit und soziale Resilienz sowie Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche umfassen. Die Mitgliedstaaten sollen Synergien fördern und sich für eine enge Koordinierung zwischen den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen (NARP) sowie der Programmplanung der Kohäsionspolitik einsetzen. Darüber hinaus sollten mit den NARP wirksam Herausforderungen angegangen werden, die sich aus zunehmend divergierenden wirtschaftlichen Entwicklungen und unterschiedlichen Erholungspfaden ergeben, die im Rahmen des Europäischen Semesters nicht direkt ermittelt werden. Besonders relevant sind die länderspezifischen Empfehlungen aus den Jahren 2019 und 2020.

2.4. Neben der Aufbau- und Resilienzfazilität umfasst NGEU auch die mit 47,5 Mrd. EUR dotierte Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU). Es handelt sich hierbei um eine neue Initiative, mit der die im Rahmen der beiden Investitionsinitiativen zur Bewältigung der COVID-19-Krise (CRII und CRII+) durchgeführten Maßnahmen zur Krisenreaktion und Krisenbewältigung ausgeweitet werden. Im Vergleich zu anderen Maßnahmen sind die verfügbaren Mittel jedoch recht gering. REACT-EU kann daher nur in begrenztem Umfang zu einer grünen, digitalen, nachhaltigen, inklusiven und tragfähigen Erholung der Wirtschaft beitragen. Die Mittel aus REACT-EU werden in den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) fließen.

2.5. Darüber hinaus erhalten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionsprogramme für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 insgesamt 377,8 Mrd. EUR. Dieser Betrag wird aus folgenden Fonds zugewiesen:

- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der darauf abzielt, Entwicklungsungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen zu korrigieren;
- dem Kohäsionsfonds, aus dem EU-Projekte in den Bereichen transeuropäische Verkehrsnetze, Umweltinfrastruktur, Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien oder nachhaltige städtische Mobilität unterstützt werden;
- dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und
- dem neu geschaffenen Fonds für einen gerechten Übergang.

⁽³⁾ *The nonsense of Next Generation EU net balance calculations* (Die unsinnige Berechnung der Nettosalde von NextGenerationEU), Bruegel.

3. Komplementaritäten, Synergien und Lücken zwischen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Kohäsionspolitik

3.1. Der EWSA spricht sich allgemein für eine wohlstandsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik aus, bei der das Wohlergehen der Menschen Vorrang hat und niemand zurückgelassen wird. Zentrale politische Ziele müssen unter anderem ein nachhaltiges und integratives Wachstum, die Lebensqualität und der Abbau von Ungleichheiten sein. Der EWSA fordert, dass diese Ziele in verschiedene Politikbereiche aufgenommen werden — unter anderem in die Bereiche Steuern, Arbeitsmarkt, Industrie- und Währungspolitik. Innerhalb des Europäischen Semesters, des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung und des mehrjährigen Finanzrahmens sollte der Schwerpunkt unbedingt auf die Lösung des Problems der zunehmenden Ungleichheit gelegt werden. In dieser Stellungnahme geht es hauptsächlich darum, wie diese Ungleichheiten mithilfe von Kohäsionspolitik und NGEU, vor allem durch das Hauptinstrument Aufbau- und Resilienzfazilität, beseitigt werden sollen.

3.2. Den Brutto-Auszahlungen aus NGEU liegen keine besonders eindeutigen Kriterien zugrunde. Sehr wahrscheinlich werden sich die schwächeren Volkswirtschaften der EU dank NGEU schneller erholen und zu realer Aufwärtskonvergenz beitragen, was der EWSA sehr begrüßt. Allerdings ist nicht sehr klar, inwieweit und wie Ungleichheiten innerhalb der Länder und Ungleichgewichte zwischen den Regionen durch NGEU bekämpft werden sollen. Aufgrund von Überschneidungen zwischen Kohäsionspolitik und NGEU sind auf jeden Fall auch nachteilige Auswirkungen sehr wahrscheinlich.

3.2.1. Gleiche Ausgangsbedingungen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik sind unabdingbar, und in den NGEU-Bestimmungen sollten entsprechende Reformen gefordert werden. Der EWSA verweist auf seine verschiedenen Vorschläge zur Bekämpfung von Ungleichheiten innerhalb der Länder, beispielsweise durch Verknüpfung des öffentlichen Beschaffungswesens mit bestimmten Kriterien sowie durch Programme zur Unterstützung benachteiligter Gruppen (z. B. Jugendgarantie). Hier sollten auch die Qualität von Arbeitsplätzen und Tarifverhandlungssysteme gefördert werden.

3.2.2. Die Unterstützung durch die NGEU-Fonds kann den Druck auf den öffentlichen Haushalten verringern und den haushaltspolitischen Spielraum stärker verschuldeter Staaten vergrößern. Das könnte auch zur Stärkung sozialpolitischer Maßnahmen genutzt werden, um so Ungleichheiten abzubauen. Zudem empfiehlt der EWSA eine Analyse der Faktoren, die für die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen in einigen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise eine wesentliche Rolle gespielt haben.

3.3. Eine große Herausforderung besteht darin, Kohärenz und Synergien zwischen Kohäsionspolitik und NGEU, insbesondere der Aufbau- und Resilienzfazilität und REACT-EU, zu gewährleisten. Laut den im Rahmen des Aufbau- und Resilienzfazilitäts-Verfahrens vorgelegten und veröffentlichten NARP haben die Programme der Fazilität und der Kohäsionspolitik auf den ersten Blick eine Reihe gemeinsamer Ziele⁽⁴⁾. Die Verfahren zur Festlegung der Einsatzbereiche von Investitionen scheinen jedoch sehr unterschiedlich, sodass fraglich ist, ob sich die beiden aufeinander abstimmen lassen. Überschneidungen und Unklarheiten bei der Durchführung der Programme sind ebenso zu vermeiden wie Widersprüche und gegenseitige Beeinträchtigungen. Die Grundsätze der Kohäsionspolitik mit ihren strengen Regeln für die Konsultation der Interessenträger sollten in die Verfahren im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität übernommen werden, um Investitionen effizient auf Maßnahmen für soziale Inklusion auszurichten.

3.4. In der Kohäsionspolitik gibt es schon lange die strategische Zweckbindung von Mitteln und Ressourcen für soziale Ziele sowie die Partnerschaft und die obligatorische Einrichtung von Begleitausschüssen, in denen ein breites Spektrum von Interessenträgern und Sozialpartnern bei der Auswahl der Projekte vertreten ist. Diese Grundsätze gewährleisten zwar nicht auf jeden Fall hochwertige Investitionen, haben sich aber im Laufe der Zeit als allgemein wirksam bewährt, wie Audits und Ex-post-Bewertungen zeigen. Leider wurden diese bewährten Verfahren bei der Erarbeitung der NARP nur teilweise angewandt. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, in der Umsetzungsphase der NARP Verfahren wie die Einrichtung von Begleitausschüssen einzuführen. Den Begleitausschüssen sollten auch Vertreter der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen angehören.

3.5. Darüber hinaus zeigt sich, dass die jüngste Dachverordnung zur Regelung der Verwendung der Kohäsionsfonds⁽⁵⁾ recht eindeutige Regeln zur Förderfähigkeit von Maßnahmen umfasst. So heißt es beispielsweise in Artikel 73: „Für die Auswahl der Vorhaben legt die Verwaltungsbehörde nichtdiskriminierende, transparente Kriterien und Verfahren fest, die die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen und die Gleichstellung der Geschlechter sicherstellen [...]“. Der EWSA ist besorgt darüber, dass die in der Kohäsionspolitik verankerten Bestimmungen zum Abbau von Ungleichheiten aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlage (siehe Ziffer 3.4) in den Vorschriften für die Nutzung von NGEU und der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht angemessen zum Tragen kommen. Es ist wichtig, dass Umfang und Deutlichkeit der sozialen Dimension innerhalb der Kohäsionspolitik als Vorbild für NGEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität dienen.

⁽⁴⁾ *Recovery and Resilience Facility* (Aufbau- und Resilienzfazilität), Europäische Kommission.

⁽⁵⁾ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

3.6. In Bezug auf die Partnerschaft heißt es in Artikel 8: „Für die Partnerschaftsvereinbarung und für jedes Programm organisiert jeder Mitgliedstaat eine umfassende Partnerschaft“ mit „relevanten Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, unter anderem Partnern des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen, für die Förderung von sozialer Inklusion, Grundrechten, Rechten von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung, und setzt diese Partnerschaft um.“ Im Anhang der Verordnung wird unter den grundlegenden Voraussetzungen eindeutig festgelegt, dass aus den Fonds keine Maßnahmen gefördert werden dürfen, die zu irgendeiner Form von Segregation der Menschen in institutioneller Betreuung beitragen.

3.7. Kohäsionspolitik und wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt werden beide ausdrücklich im Geltungsbereich und in den Zielen der Aufbau- und Resilienzfazilität genannt. Da sich NGEU jedoch auf den Notfallartikel 122 AEUV für unvorhersehbare gravierende wirtschaftliche Schwierigkeiten stützt, ist der Hauptgrundsatz dort Solidarität. Andererseits beruht die Aufbau- und Resilienzfazilität auf Artikel 175 AEUV, was bedeutet, dass auch der Zusammenhalt ein Ziel sein sollte, das sich in den NARP widerspiegelt⁽⁶⁾. Eine schwache territoriale Dimension in den NARP kann Folgen für die Kohäsionspolitik und den territorialen Zusammenhalt haben, auch im Hinblick auf die Verringerung interner Ungleichgewichte, die Rolle der subnationalen Ebenen und den Grundsatz der Multi-Level-Governance.

3.8. Die in einigen Bereichen wie dem ökologischen und digitalen Wandel bestehenden Überschneidungen zwischen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität sind besonders besorgniserregend. Da die Aufbau- und Resilienzfazilität verschiedene Themenbereiche umfassend abdeckt, ist es schwierig, einen klaren Schwerpunkt festzulegen und die Koordinierung mit Interventionen im Rahmen der Kohäsionspolitik im Hinblick auf die Abgrenzung der aus kohäsionspolitischen Quellen finanzierten Maßnahmen sicherzustellen, was aus den nachstehend dargelegten Gründen von größter Bedeutung ist. Dies ist ein weiterer Grund, warum die Überwachung durch die organisierte Zivilgesellschaft und ihre Beteiligung unabdingbar sind.

3.9. Finanzmittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität werden gegenüber der Kohäsionspolitik möglicherweise bevorzugt, da sie rasch abgerufen bzw. umgesetzt werden müssen (z. B. Notfallcharakter, kürzere Laufzeit und knapper Zeitplan für die NARP), was zu Lasten der Aufmerksamkeit und der Kapazitäten für die Programmplanung und Nutzung der kohäsionspolitischen Mittel für den Zeitraum 2021–2027 gehen könnte und so zu weiteren Verzögerungen und Problemen bei der Inanspruchnahme von Kohäsionsmitteln beitrüge.

3.10. Die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner haben sich unermüdlich für entschieden formulierte Bestimmungen in der Dachverordnung zur Regelung der Verwendung von Kohäsionsfondsmitteln und anderen EU-Fördermitteln eingesetzt. In der Verordnung für den Zeitraum 2021–2027 ist klar festgelegt, wie die Mittel verwendet werden sollen, um die soziale Inklusion marginalisierter Gruppen zu fördern und sie nicht weiter auszugrenzen. Ferner werden darin klare Regeln für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die Auswahl, Steuerung und Überwachung EU-finanzierter Maßnahmen festgelegt. Dies steht in krassem Gegensatz zur Aufbau- und Resilienzfazilität. Laut Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q müssen die nationalen Behörden lediglich eine Zusammenfassung des Konsultationsprozesses vorlegen. In der Praxis hat das Fehlen detaillierter Rechtsvorschriften für die Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft zu einer völlig unzureichenden öffentlichen Konsultation seitens der Mitgliedstaaten und einer äußerst geringen Transparenz geführt, wobei viele Mitgliedstaaten ihre Entwürfe für NARP erst gar nicht öffentlich zugänglich gemacht haben.

3.10.1. Der EWSA weiß, dass zwischen dem Zeitraum der Annahme von NGEU und der Frist für die Vorlage der NARP kurz war. Dennoch ist er der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende und ernstzunehmende Konsultation der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner als Chance hätten ergreifen sollen, um die Ausarbeitung hochwertiger NARP zu erleichtern, anstatt diese Konsultation als Belastung anzusehen, der sich viele von ihnen entzogen haben.

3.11. Die mangelnde öffentliche Kontrolle während der Ausarbeitung der NARP hat Anlass zu der Sorge gegeben, dass die Mitgliedstaaten mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität Vorschriften umgehen werden, denen zufolge sie die Kohäsionsfonds für bestimmte Investitionsarten nicht in Anspruch nehmen können. Dies hat sich bei einigen der wenigen veröffentlichten Entwürfe für NARP bereits bewahrheitet, insbesondere hinsichtlich Vorschriften für Investitionen in die soziale Inklusion. Die Vorschriften der Dachverordnung, insbesondere die grundlegenden Voraussetzungen, wurden auf Betreiben der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner eingeführt. Wenn die Einhaltung der strengen Grundsätze der Dachverordnung bei parallel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Maßnahmen für deren Genehmigung nicht nachgewiesen werden muss, ist weitaus weniger gewiss, dass diese Grundsätze tatsächlich eingehalten werden. Zwar ist es auch mithilfe der Dachverordnung zugegebenermaßen nicht immer gelungen, eine missbräuchliche Verwendung von Mitteln zu verhindern, doch bietet die Verordnung zumindest eine Grundlage für die Anfechtung oder die Beantragung der Einstellung einer Finanzierung, wenn die grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Bei der Aufbau- und Resilienzfazilität ist nicht klar, ob sich gegen den Missbrauch von Mitteln vorgehen oder dieser stoppen lässt.

3.12. Der EWSA moniert, dass das Partnerschaftsprinzip bei der Konzipierung zahlreicher NARP nicht gewahrt wurde. Er erachtet das Partnerschaftsprinzip und die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft als wesentliche Voraussetzung für wirksame politische Maßnahmen und Eigenverantwortung. Das Partnerschaftsprinzip gehört zum Fundament der Kohäsionspolitik. Es gibt gute Beispiele für eine aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft. Für die Umsetzung und eine mögliche Änderung der NARP sollte ein ehrgeizigeres System der Konsultation der Interessenträger nach dem Konzept des Partnerschaftsprinzips eingeführt werden. In Bezug auf lokale

⁽⁶⁾ *Recovery and Resilience Facility* (Aufbau- und Resilienzfazilität), Europäische Kommission.

Fragen liefern die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien (CLLD), integrierte territoriale Investitionen in Städten, innovative Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung und grenzübergreifende Interreg-Zusammenarbeit in der gesamten EU zahlreiche Projektbeispiele, und das sollte auch bei der Umsetzung der NARP der Fall sein.

4. Bekämpfung von Ungleichheiten durch Kohäsionspolitik, NextGenerationEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität

4.1. Die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sind nach wie vor mit einem hohen Maß an Ungewissheit hinsichtlich der Entwicklung der Pandemie konfrontiert. Die Wachstumsprognosen für den Zeitraum 2019 bis 2023 wurden in mehreren Ländern nach unten korrigiert. Innerhalb der EU wird es eine beträchtliche und zunehmende Wachstumsdivergenz geben, die sich weitgehend durch die unterschiedlichen Auswirkungen der Pandemie auf die verschiedenen Wirtschaftszweige erklären lässt. So litten Länder mit einem großen Tourismussektor erheblich, und Kunst und Unterhaltung, Handel, Reisebranche und Beherbergungsgewerbe, Einzelhandel und Verkehr waren ebenfalls stark betroffen⁽⁷⁾.

4.1.1. Darüber hinaus hat die Pandemie die seit Langem bestehenden Ungleichheiten in unseren Gesellschaften verschärft, darunter die ungleiche Verteilung von Einkommen und Wohlstand, der ungleiche Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung sowie eine unterschiedliche Belastung durch Umweltschäden. Sie hat auch zu sozialer und finanzieller Ausgrenzung geführt. So stieg beispielsweise die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland auf über eine Million. Insbesondere prekär Beschäftigte verloren ihre Arbeit, wobei die Zahl der aus einem prekären Beschäftigungsverhältnis heraus arbeitslos gewordenen Menschen, zumeist junge Menschen und Frauen, um 40 % zunahm. Im Allgemeinen sind die Ungleichheiten je nach Geschlecht, Alter und Bildungsstand sowie nach Region, Branche und Beruf unterschiedlich. Schutzbedürftige Gruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen sowie Migrantinnen und Migranten leiden am stärksten unter den Folgen der Gesundheitskrise.

4.2. Generell dürften ärmere Menschen stärker unter rezessionsbedingten Einkommensverlusten leiden als reichere. Bei einem Wirtschaftsaufschwung „erholen“ sich ärmere Menschen indessen nicht etwa als erste, sodass die — beispielsweise durch eine Finanzkrise verursachten — sozialen Ungleichheiten Jahrzehnte lang spürbar bleiben können. Aufgrund der negativen Auswirkungen der Pandemie könnte die Zunahme der Ungleichheit infolge der derzeitigen Krise sogar noch stärker ausfallen. Die höchste Inzidenz von COVID-19-Infektionen ist bei den am stärksten von Armut betroffenen Personen zu verzeichnen, was sich wiederum negativ auf ihr Einkommen auswirken kann. Ärmere Menschen können außerdem seltener im Homeoffice arbeiten, was sich als ein entscheidender Faktor für den Arbeitsplatzverlust erwiesen hat.

4.2.1. Darüber hinaus wurden Branchen mit überwiegend einkommensschwachen Beschäftigten (z. B. Gaststättengewerbe, Reisebranche, Unterhaltungsbranche) besonders hart getroffen⁽⁸⁾. Als sich die Automatisierung und Digitalisierung einschließlich künstlicher Intelligenz pandemiebedingt beschleunigten, nahm die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften zu, während Geringqualifizierte aus dem Arbeitsmarkt „herausfielen“⁽⁹⁾. Wahrscheinlich wird die Langzeitarbeitslosigkeit dieser Menschen dauerhafte Folgen haben, wie etwa den Verlust von Kompetenzen, was ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erschweren könnte. Außerdem wurden die schwächsten Gruppen der Gesellschaft am stärksten durch Schul- und Hochschulschließungen beeinträchtigt.

4.3. Neben den Folgen der Pandemie für das materielle Wohlergehen möchte der EWSA auch ihre unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Sicherheit der Menschen und die Wahrnehmung ihrer Grundrechte hervorheben. Es ist kein Geheimnis, dass Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen zu Hotspots für Infektionen mit vielen Todesfällen geworden sind, insbesondere für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.

4.3.1. Darüber hinaus haben in einigen Mitgliedstaaten überlastete Krankenhäuser ein *Triagesystem* eingeführt, mit dem ermittelt werden kann, wer eine Notfallbehandlung erhalten kann und wer nicht. Dabei kam es in einigen Fällen zu schwerwiegender Diskriminierung. Die Abweisung von Patienten wurde mit ihrem Alter oder einer Behinderung gerechtfertigt, sodass die Prioritäten der Regierungen bei der Einschätzung des Wertes ihrer einzelnen Bürgerinnen und Bürger deutlich wurden. Dies darf nie wieder passieren, und schutzbedürftige Menschen dürfen keinesfalls als Bürger zweiter Klasse behandelt werden.

4.4. Der EWSA weist ferner auf den Mangel an hochwertigen Daten über die Wohlstandsverteilung hin. Allerdings kam die EZB bereits 2016 in ihrer Haushaltsumfrage zu Finanzen und Verbrauch zu dem Schluss, dass bei der Verteilung des Nettovermögens der privaten Haushalte im Euroraum insofern eine starke Schieflage besteht, als die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung 51,2 % des gesamten Nettovermögens besitzen⁽¹⁰⁾. Andere Projektionen gehen von einer noch ungleicheren Wohlstandsverteilung aus, der zufolge das reichste Prozent der Haushalte einen Anteil von bis zu 32 % am Gesamtvermögen hat. Durch COVID-19 dürfte sich diese Vermögensungleichheit höchstwahrscheinlich noch weiter

⁽⁷⁾ *The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union* (Die große Kluft nach COVID-19: Bewerkstelligung einer nachhaltigen und gerechten Erholung in der Europäischen Union), Bruegel.

⁽⁸⁾ WP-2021-06_30032021.pdf.

⁽⁹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹⁰⁾ Europäische Zentralbank, *The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave* (Erhebung zu den Finanzen und zum Konsum der privaten Haushalte), Nr. 18 / Dezember 2016.

vertiefen. Insgesamt scheint die Pandemie zu einer höheren Sparquote geführt zu haben. Einkommensschwache Haushalte haben ihre Ausgaben jedoch in geringerem Maße reduziert als Personen mit hohem Einkommen. Aufgrund der Notwendigkeit, den Lebensunterhalt zu sichern, erreichten sie schneller das Vorkrisenniveau als die Bezieher höherer Einkommen ⁽¹⁾.

4.5. Frauen wurden von der Pandemie unverhältnismäßig stark getroffen. Aus mehreren Gründen war die Gefahr, entlassen oder auf Zwangsurlaub oder Kurzarbeit gesetzt zu werden, bei ihnen höher. Sie üben häufiger Berufe aus, die am stärksten von den Lockdown-Maßnahmen betroffen waren, und hatten einen größeren Anteil an Teilzeit- oder alternativen Arbeitsverträgen. Die Unternehmen haben tendenziell eher Beschäftigte mit unbefristeten Arbeitsverträgen geschützt. Außerdem haben Frauen aufgrund der gestiegenen Kinderbetreuungspflichten infolge von Schulschließungen ihren Arbeitsplatz aufgegeben oder ihre Arbeitszeit verkürzt. Darüber hinaus hat die Pandemie das geschlechtsspezifische Gefälle bei unbezahlter Hausarbeit vergrößert ⁽²⁾.

4.6. NGEU soll eines der wichtigsten EU-Instrumente darstellen, um die negativen sozialen Auswirkungen der Krise abzumildern, die soziale Widerstandsfähigkeit zu stärken und die Beschäftigung zu verbessern. Sein Erfolg hängt jedoch von der Umsetzung ab. Die verschiedenen Ressourcen müssen wirksam und rechtzeitig eingesetzt werden, damit es zum Aufschwung kommen kann. Außerdem wird eine effiziente Ressourcennutzung auch für Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten sorgen. Alles in allem darf NGEU auf keinen Fall einfach zur Fortsetzung bereits vor der Pandemie geplanter Investitionen genutzt, sondern muss ganz klar zur Durchführung von Reformen eingesetzt werden, damit sich die schlimmsten Auswirkungen von COVID-19 auf unsere Gesellschaften nicht wiederholen.

4.7. Der EWSA begrüßt, dass soziale Ziele, insbesondere das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, in die sechs Säulen der Aufbau- und Resilienzfazilität eingebettet sind, dass die Bewertungskriterien für die NARP deren soziale Auswirkungen einschließen und dass die Mitgliedstaaten darlegen müssen, wie die NARP zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Chancengleichheit für alle beitragen. Allerdings befürchtet der EWSA, dass die soziale Dimension in den NARP möglicherweise nicht angemessen zum Tragen kommt oder dass bestimmte Maßnahmen als „sozial“ bezeichnet werden, obwohl sie nicht zu den in der Verordnung festgelegten sozialen Zielen beitragen. Bislang erscheint es unwahrscheinlich, dass soziale Ungleichheiten mit den NARP wirksam angegangen werden. Um eine starke soziale Dimension der einzelnen NARP sicherzustellen, schlägt der EWSA vor, dass die Kommission nicht nur eine Methode für die Berichterstattung über Sozialausgaben gemäß Artikel 29 Absatz 4 der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität entwickelt, sondern auch eine Methode zur Bewertung der sozialen Auswirkungen der im jeweiligen NARP vorgeschlagenen Strukturreformen konzipiert. Darüber hinaus muss der Schwerpunkt stärker und konkreter auf eine gerechte Verteilung gelegt werden.

4.8. Die Aufbau- und Resilienzfazilität sollte für Reformen genutzt werden, um die Mitgliedstaaten bei der Erholung von den Auswirkungen der Pandemie zu unterstützen. Der EWSA fordert, dass Investitionen in erster Linie den am stärksten von COVID-19 betroffenen Gruppen zugutekommen und Lehren aus den Bereichen gezogen werden sollten, in denen die Menschen während dieser Gesundheitskrise am meisten gelitten haben. Spezifische Investitionen sollten darauf abzielen, Menschen wieder in hochwertige Beschäftigung zu bringen, insbesondere Frauen, junge Menschen, Langzeitarbeitslose, Angehörige ethnischer Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen, deren Anteil an der Gesellschaft voraussichtlich steigen wird. Schließlich muss die Tragfähigkeit der Rentensysteme gesichert werden.

4.8.1. Die öffentlichen Gesundheitsdienste und Pflegesysteme müssen unbedingt gestärkt werden, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die COVID-19-Krise schwerwiegende Mängel offenbart hat. Nach Ansicht des EWSA stellt die Aufbau- und Resilienzfazilität eine einzigartige Gelegenheit für die Mitgliedstaaten dar, diese Art von Dienstleistungen zu reformieren und auch personalisierte Unterstützungsangebote für die Menschen in der Gemeinschaft, einschließlich persönlicher Assistenz und häuslicher Unterstützung, zu schaffen.

4.9. Zudem muss sichergestellt werden, dass NGEU auf die Schaffung guter Arbeitsplätze ausgerichtet ist. Der EWSA empfiehlt, den bereits im Kontext der europäischen Strukturfonds erprobten politischen Ansatz zu wählen, die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität von bestimmten Kriterien abhängig zu machen. So sollten z. B. Unternehmen nur dann in den Genuss von solchen Mitteln kommen, wenn sie Tarifverträge anwenden oder auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften und Bestimmungen, die auf Vereinbarungen der nationalen Sozialpartner zurückgehen, gute Arbeitsplätze schaffen, eine Verringerung der Zahl prekärer Arbeitsplätze (wie befristete Beschäftigung oder vom Arbeitgeber aufgezwungene Leiharbeit) zusagen oder über solide Mitbestimmungsstrukturen verfügen.

4.10. Die delegierten Rechtsakte zum Aufbau- und Resilienzanzeiger und zur Methodik für die Berichterstattung über Sozialausgaben, auch für Kinder und Jugendliche, müssen noch vorgelegt werden. Der EWSA unterstützt ausdrücklich die Forderung des Europäischen Parlaments an die Kommission, „im Hinblick auf den Zeitplan für die aufgrund der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität zu erlassenden delegierten [...] Rechtsakte für vollständige Transparenz zu sorgen“

⁽¹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽²⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

und „dass diese delegierten Rechtsakte rasch und noch vor der Sommerpause erlassen werden.“⁽¹³⁾ Es ist höchst fragwürdig, dass die Spezifikationen zur sozialen Dimension erst nach der Erarbeitung der NARP und sogar nach ihrer Genehmigung vorgelegt werden.

4.11. Leider fehlt es auch an einer spezifischen Bedingung, dass ein bestimmter Betrag aus der Aufbau- und Resilienzfazilität für soziale Projekte verwendet werden muss. Tatsächlich ist unklar, welcher Anteil der Ausgaben direkt mit sozialen Zielen verknüpft ist, er scheint eher recht gering zu sein. Der EWSA fordert einen klaren Bericht über den Anteil und die Gestaltung der Ausgaben und Projekte, die für soziale Ziele im Allgemeinen und den sozialen Zusammenhalt im Besonderen bestimmt sind. Zudem muss sichergestellt werden, dass die ökologischen und digitalen Investitionen und alle anderen NGEU-Ausgaben im Einklang mit dem Ziel der sozialen Nachhaltigkeit erfolgen. Auch hier fordert der EWSA, die geplanten Investitionen genauer darzulegen.

4.12. Die Abhängigkeit der NARP vom Prozess des Europäischen Semesters und den länderspezifischen Empfehlungen und Auflagen ist problematisch, da es in den vergangenen Jahren eine Reihe fraglicher Empfehlungen — etwa zu Gesundheitsausgaben und Renten — gegeben hat. Anstatt die Aufbau- und Resilienzfazilität mit dem Europäischen Semester zu verknüpfen, wäre eine klare Zweckbindung von Mitteln als strikte Auflage, die eine effektive Inanspruchnahme der EU-Mittel gewährleistet, angemessener gewesen. Da die Auszahlung der Mittel von der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen abhängt, ist es umso wichtiger, das Europäische Semester zu reformieren, wozu auch Mindeststandards für die Konsultation der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft gehören, wie der EWSA in seiner Entschließung zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die NARP darlegt⁽¹⁴⁾. Auch die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament müssen wirksam einbezogen werden.

4.12.1. Im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik, NGEU und den länderspezifischen Empfehlungen plädiert der EWSA nachdrücklich dafür, alle verschiedenen Aspekte der Ungleichheit detailliert zu berücksichtigen und ein nachhaltiges, tragfähiges und inklusives Wachstum anzustreben sowie die Verwendung der Mittel genau zu verfolgen. Es muss gewährleistet sein, dass sowohl der Aufschwung als auch der ökologische und digitale Wandel allen Menschen in der EU zugutekommen. Bei der Umsetzung der Arbeiten ist auf die Bekämpfung digitaler Ausgrenzung und der Energiearmut zu achten, die durch den Wandel verschärft werden könnten.

4.12.2. Der EWSA begrüßt, dass der Schwerpunkt des Semesterprozesses auf der europäischen Säule sozialer Rechte und dem sozialpolitischen Scoreboard und somit auch auf NGEU liegt. Allerdings fordert er ausdrücklich, dass beide systematisch in NGEU und die Bewertung der nationalen Aufbaupläne integriert werden. Der EWSA weist insbesondere auf das positive Signal des Gipfeltreffens von Porto hin, dem zufolge das Maß für Wohlstand über das BIP hinausgehen sollte. NGEU darf nicht nur auf der Grundlage ihres Zusammenspiels mit dem Europäischen Semester bewertet, sondern muss auch als Mittel des territorialen und sozialen Zusammenhalts und der Umsetzung der entsprechenden Programme angesehen werden.

4.13. Insgesamt fordert der EWSA die Europäische Union auf, die einzigartige Chance, die NGEU bietet, zu nutzen, um dringend benötigte Strukturreformen zu beschleunigen und zu fördern, Mängel in der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik zu beheben und einen wohlstandsorientierten Ansatz zu verfolgen. Angesichts der langfristigen Wirkung und des langfristigen Einsatzes der Fonds empfiehlt der EWSA, einen Konsens zwischen den politischen Parteien, sozialen Akteuren, Unternehmern, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft zu erzielen, damit die Erfolgsgarantie möglichst groß ist. Der EWSA ist der Auffassung, dass es bei den europäischen Fonds nicht nur um Zahlen, Ziele und Fristen geht, sondern auch sichtbar werden muss, dass die Europäische Union eine gemeinsame Vision für die Zukunft hat.

Brüssel, den 23. September 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Entschließungsantrag zu dem Auskunftsrecht des Parlaments mit Blick auf die laufende Prüfung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne.

⁽¹⁴⁾ Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — was funktioniert und was nicht? — der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Freiheit und Vielfalt der Medien in Europa sichern“

(Initiativstellungnahme)

(2021/C 517/02)

Berichtersteller: **Christian MOOS**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	223/2/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Medienfreiheit, einschließlich des Schutzes und der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten, sowie Medienvielfalt sind mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen verankerte Eckpfeiler der liberalen Demokratie.

1.2. Europa ist nach wie vor ein Kontinent mit Medienfreiheit und -vielfalt, doch geben die Entwicklungen in der EU Anlass zu größter Besorgnis. Einige EU-Mitgliedstaaten sind keine liberalen Demokratien mehr, denn sie stellen die unabhängigen Medien unter politische Kontrolle und schränken die Vielfalt der Medien aktiv ein.

1.3. Zur Bedrohung der Medienfreiheit und einem Schwinden der Medienvielfalt kommt es jedoch nicht nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten. Vielmehr sind derartige Tendenzen in der gesamten EU zu verzeichnen. Alle Mitgliedstaaten müssen dringend Maßnahmen ergreifen, um die Medienfreiheit und -vielfalt zu wahren.

1.4. Da einige Mitgliedstaaten nicht bereit sind, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, sind die EU-Organe verpflichtet, die europäischen Werte durchzusetzen und das Funktionieren der liberalen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in allen EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

1.5. Zu den wichtigsten Herausforderungen zählen die jederzeitige Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Unabhängigkeit von Journalistinnen und Journalisten in allen Mitgliedstaaten, der Schutz unabhängiger Medien vor politischer Einflussnahme sowie Maßnahmen gegen das von politischer Willfährigkeit und wirtschaftlichen Zwängen beförderte Schwinden der Medienvielfalt.

1.6. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das breite Spektrum an Berichten und Initiativen des Europäischen Parlaments und der Kommission⁽¹⁾, hebt jedoch hervor, dass die wichtigste Aufgabe künftig darin bestehen wird, für konkrete Verbesserungen bei der Medienfreiheit und -vielfalt auf nationaler Ebene zu sorgen, was auch im Jahresbericht 2021 der Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten gefordert wird⁽²⁾.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁾ über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union unverzüglich zu nutzen, um der akuten Gefährdung der Medienfreiheit und Medienvielfalt in einigen Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

⁽¹⁾ Magdalena Adamowicz (MdEP), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2020 — Stärkung der Medienfreiheit: Schutz von Journalisten in Europa, Hetze, Desinformation und die Rolle von Plattformen (Abl. C 425 vom 20.10.2021, S. 28).

⁽²⁾ <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

⁽³⁾ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (Abl. L 433 I vom 22.12.2020, S. 1).

1.8. Der EWSA begrüßt das Vorhaben der Kommission, Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten vorzuschlagen, und unterstreicht die Notwendigkeit eines gesetzlichen Verbots von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen).

1.9. Der EWSA fordert die Kommission auf, die öffentliche Auftragsvergabe im Mediensektor sowie die öffentliche Unterstützung für Medienunternehmen transparenter und gerechter zu gestalten.

1.10. Der EWSA befürwortet nachdrücklich den Plan der Kommission für einen „Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit“, der diese mit wirksamen Rechtsinstrumenten zur Durchsetzung der Medienfreiheit und -vielfalt im Binnenmarkt ausstatten soll.

1.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine unparteiische öffentliche Unterstützung für Medienunternehmen eine Investition in Qualitätsjournalismus ist und unabhängige und unparteiische öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten einen unverzichtbaren Beitrag zur Medienvielfalt leisten.

1.12. Der EWSA schlägt die Schaffung einer völlig unabhängigen europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt vor.

1.13. Der EWSA betont, wie wichtig die Weiterentwicklung der Medienkompetenz ist, und unterstützt den Vorschlag, eine EU-Agentur einzurichten, um die Medienkompetenz der Unionsbürgerinnen und -bürger durch Bildungsprogramme zu stärken.

2. Medienfreiheit und -vielfalt als Voraussetzungen für Demokratie

2.1. Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 10 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Artikel 11 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantieren das Recht, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu suchen, zu empfangen und weiterzugeben. Die Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien sind Grundvoraussetzung für die Garantie dieser Informationsfreiheit.

2.2. Die durch Artikel 11 Absatz 2 der Grundrechtecharta garantierte Medienfreiheit und -vielfalt ist ferner Grundvoraussetzung der Demokratie. Sie muss auf allen Ebenen geachtet werden, damit die Unionsbürgerinnen und -bürger ihr in Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verbrieftes Recht zur Teilnahme am demokratischen Leben der Union effektiv ausüben können.

2.3. Eine vielfältige Medienlandschaft leistet neben den Parteien und der Zivilgesellschaft einen unverzichtbaren Beitrag zur Meinungs- und Willensbildung in demokratischen Entscheidungsprozessen.

2.4. Unabhängige Medien leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Umsetzung des Transparenzgrundsatzes, auf den die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union gemäß Artikel 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verpflichtet sind.

2.5. Als sogenannte Vierte Gewalt haben investigativ arbeitende Journalistinnen und Journalisten eine Kontrollfunktion gegenüber dem Handeln der Exekutive, der Legislative und der Judikative sowie privaten Akteuren. Sie stärken damit die Rechenschaftspflicht der gewählten Entscheidungsträger aller Ebenen.

2.6. Mitgliedstaaten, in denen die Freiheit oder die Vielfalt der Medien eingeschränkt ist, sind keine Demokratien und verstoßen gegen die Werte (Artikel 2 EUV) und Ziele (Artikel 3 EUV) der EU.

2.7. Einige EU-Mitgliedstaaten zählen zwar nach wie vor zu den globalen Vorreitern bei der Gewährleistung der Medienfreiheit und -vielfalt, aber zu Bedrohungen der Medienfreiheit und zu einem Schwinden der Medienvielfalt kommt es in der EU keineswegs nur in einzelnen Ländern. Vielmehr sind EU-weit negative Tendenzen unterschiedlichen Ausmaßes erkennbar.

2.8. Der Rückgang der Medienfreiheit und -vielfalt im Innern der EU untergräbt ihre Fähigkeit, die Demokratie in ihrer Nachbarschaft zu unterstützen. Die jüngsten Krisen in bestimmten Staaten haben gezeigt, dass die Lage in Bezug auf die Medienfreiheit und -vielfalt und die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten in einigen Ländern noch schlechter ist.

2.9. Einige EU-Mitgliedstaaten zählen nicht mehr zum Kreis der demokratischen Staaten und haben im vergangenen Jahrzehnt eine in ihrem Tempo weltweit einzigartige Entwicklung hin zur Autokratie durchlaufen. Die Einschränkung der Medienfreiheit und -vielfalt ist ein Merkmal dieser Entwicklung.

2.10. Die Pandemie hat diese Entwicklung weiter beschleunigt bzw. wurde sie zur Legitimation weiterer Eingriffe in die Medienfreiheit genutzt.

2.11. Die Rangliste der Pressefreiheit von „Reporter ohne Grenzen“ sowie die Jahresberichte von „Freedom House“ über die Freiheit der Medien und die Freiheit im Netz belegen eindrucksvoll, dass sich die EU schwer damit tut, ihre eigenen Werte in den Mitgliedstaaten selbst hochzuhalten⁽⁴⁾.

3. Gefährdung der Medienfreiheit und -vielfalt

3.1. Gefährdung von Journalistinnen und Journalisten

3.1.1. Damit die Medien ihrer Aufgabe gerecht werden können, müssen Journalisten ungehindert arbeiten und sich als Person jederzeit des vollen Schutzes der EU und all ihrer Mitgliedstaaten sicher sein können. Dies ist gegenwärtig nicht mehr der Fall.

3.1.2. Seit 2015 wurden mindestens 16 Journalistinnen und Journalisten während oder aufgrund der Ausübung ihrer Arbeit in der EU getötet. Daphne Caruana Galizia, Giorgios Karaivaz, Ján Kuciak und seine Verlobte Martina Kušnírová, Lyra McKee und Peter de Vries dürfen nicht vergessen werden.

3.1.3. Journalistinnen und Journalisten sind zunehmend verbalen und physischen Angriffen ausgesetzt. Insbesondere die Berichterstattung über Proteste und Demonstrationen wird zunehmend gefährlicher, wobei die Gefahr sowohl von Demonstranten als auch von Sicherheitskräften ausgehen kann. Mit über 100 Fällen mit Bezug zur Pandemie wurde ein neues Ausmaß dieser Bedrohung in Europa erreicht.⁽⁵⁾

3.1.4. In einigen europäischen Drittländern stehen Journalistinnen und Journalisten geradezu mit dem Rücken zur Wand — die drastische Verschlechterung der Lage unabhängiger Reporter in Belarus ist dafür ein sehr alarmierendes Beispiel.

3.1.5. Die sozialen Medien und die dort zu beobachtende Gruppendynamik senken die Hemmschwelle für Mobbing und Bedrohungen. Zum Teil sind koordinierte Kampagnen zu beobachten, die darauf abzielen, die Arbeit der Medien bzw. einzelner Journalisten zu behindern. Dies wirft die Frage auf, ob die sozialen Medien ohne Einschränkung der Grundfreiheiten reguliert werden müssen.

3.1.6. Journalistinnen sind häufiger als männliche Kollegen Ziel von verbalen und physischen Angriffen sowie von Belästigungen und Bedrohungen im Internet, die oftmals frauenfeindliche, sexualisierte und machistische Bezüge aufweisen.

3.1.7. Maßnahmen gegen Desinformation und Verbote der üblen Nachrede sind in einigen Mitgliedstaaten so angelegt, dass sie zur Kriminalisierung kritischer Berichterstattung genutzt werden können und Journalisten mit Gefängnis- oder hohen Geldstrafen bedrohen.

3.1.8. Strategische Klagen zur Einschüchterung von Kritikern („Strategic Lawsuits Against Public Participation“, SLAPP) werden immer häufiger eingesetzt, um Akteure der Zivilgesellschaft und Journalisten zum Schweigen zu bringen.

3.1.9. Die wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen Medienunternehmen derzeit stehen, haben zu einer Reduzierung der Zahl festangestellter Journalisten geführt. Für freie Journalistinnen und Journalisten, deren Lage zunehmend prekärer und schwieriger wird, stellen juristische Auseinandersetzungen auch dann eine Bedrohung ihrer Existenz dar, wenn die vorgebrachten Klagen haltlos sind.

3.1.10. Vor allem auf lokaler Ebene sind noch nie dagewesene „Nachrichtenwüsten“ entstanden, und an die Stelle unabhängiger Medien treten häufig kostenlose „Stadt- bzw. Gemeindezeitungen“, die lokalen wirtschaftlichen und politischen Eliten gehören und die Medienfreiheit und -vielfalt gefährden können.

3.1.11. Ziel der Bedrohungen ist Selbstzensur. Sie untergraben die Freiheit der Medien in Europa.

3.2. Gefährdung der Medienfreiheit

3.2.1. Damit die Medien frei arbeiten können, muss der rechtliche Rahmen zur Garantie der Medienfreiheit und -vielfalt sicherstellen, dass Journalistinnen und Journalisten sowie Medienunternehmen ihre Arbeit frei von politischer Einflussnahme ausüben können.

3.2.2. In mehreren Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden, die in einigen Fällen de facto als Instrument der Regierungen zur Einflussnahme auf die Medienlandschaft dienen. Tatsächlich unabhängige Einrichtungen zur freiwilligen Selbstregulierung der Medien könnten helfen, diese vor politischer Einflussnahme zu schützen.

⁽⁴⁾ Reporter ohne Grenzen: 2021 World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/ranking> (abgerufen am 24. Mai 2021).

⁽⁵⁾ Siehe dazu Internationales Presse-Institut: COVID-19: Zahl der Verstöße gegen die Medienfreiheit nach Region, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> (abgerufen am 8. April 2021).

3.2.3. Einige Mitgliedstaaten nutzen diskriminierende Steuergesetzgebung und die gezielte Vergabe von Werbegeldern, um Einfluss auf Medien auszuüben.

3.2.4. Manche Mitgliedstaaten haben die Gefahr der Verbreitung von Desinformation über die Pandemie zur Legitimation von Einschränkungen der Pressefreiheit genutzt, um kritische Berichterstattung über das Krisenmanagement zu unterbinden.

3.2.5. Wenn öffentliche Medien einer direkten oder indirekten politischen Kontrolle durch Aufsichtsgremien unterworfen werden, die die journalistische Freiheit nicht uneingeschränkt respektieren, stellt dies eine ernsthafte Bedrohung der Medienfreiheit dar. Es häufen sich Versuche der direkten politischen Einflussnahme auf die Berichterstattung unabhängiger Medien sowie verbale Angriffe von Politikern und sowie juristisches Vorgehen gegen kritische Medien und Journalisten.

3.2.6. In einigen Mitgliedstaaten führen eine zu große Nähe von Medienunternehmen zur Regierung bzw. deren Wahl in Regierungsämter sowie der Besitz von Medienunternehmen mit zu großen Marktanteilen durch politische Parteien oder Staaten zu einer erheblichen Einschränkung der Freiheit und Vielfalt der Medien.

3.2.7. Selbst in funktionierenden liberalen Demokratien wird die Existenz des unabhängigen und unparteiischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Garant der Meinungsvielfalt infrage gestellt und eine politische Einflussnahme auf die Gestaltung der Programme und die verbreiteten Inhalte gefordert.

3.3. *Gefährdung der Medienvielfalt*

3.3.1. In den vergangenen drei Jahren hat die Konzentration auf dem EU-Medienmarkt einschließlich des Werbemarkts und der Vertriebskanäle deutlich zugenommen, sie stellt laut einem Medienvielfalt-Monitor für das Jahr 2020 ⁽⁶⁾ in der gesamten EU ein mittleres bis hohes Risiko für die Medienfreiheit dar.

3.3.2. Das veränderte Mediennutzungsverhalten in Folge der digitalen Revolution stellt die Geschäftsmodelle der etablierten Medien in Frage. Besonders betroffen sind Zeitungen sowie kleine Medienunternehmen auf lokaler Ebene, die das Rückgrat der Medienvielfalt in der EU darstellen. Sie werden zunehmend zu leichter Beute einer politisch motivierten Marktkonzentration.

3.3.3. Die stetig wachsende Bedeutung digitaler Medien steigert die Markt- und damit Meinungsmacht großer Plattformen, die sich als ausländische Unternehmen häufig europäischer Regulierung entziehen.

3.3.4. Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, insbesondere der Rückgang von Werbeeinnahmen, beschleunigen die laufenden Veränderungsprozesse auf dem Medienmarkt und schränken die Vielfalt der Medien weiter ein.

4. **Empfehlungen zur Stärkung der Medienfreiheit und -vielfalt in Europa**

4.1. *Allgemeine Empfehlungen*

4.1.1. Der EWSA stellt fest, dass Personen und Regierungen, die mit Worten oder Taten die Freiheit oder Pluralität der Medien infrage stellen, weder geeignet sind, den Vorsitz in den Organen der Union oder ihren vorbereitenden Gremien zu führen noch die Union zu repräsentieren.

4.1.2. Der EWSA begrüßt, dass mit der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union der korrektive Arm des Instrumentariums zur Garantie der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Freiheit und Vielfalt der Medien, gestärkt wurde.

4.1.3. Der EWSA begrüßt, dass mit dem Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit, einschließlich des Ländermonitorings zu Medienvielfalt und -freiheit, und der Debatte im Rat der Europäischen Union auch der präventive Arm des Instrumentariums zur Garantie der Rechtsstaatlichkeit in der EU gestärkt wurde.

4.1.4. Der EWSA fordert die Effektivität des präventiven Arms zu stärken, indem die Länderkapitel zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit künftig mitgliedstaatsspezifische Reformempfehlungen enthalten, deren Umsetzung ab dem Folgejahr im Bericht evaluiert wird.

⁽⁶⁾ Elda Brogi et al., 2020: Monitoring Media Pluralism in the Digital Age. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019, Fiesole, S. 50.

4.1.5. Der EWSA setzt sich dafür ein, dass der Schutz der Medienfreiheit und -vielfalt ein Themenschwerpunkt der Konferenz zur Zukunft Europas wird, um für die Bedeutung dieser Herausforderung zu sensibilisieren und die Debatte über die erforderlichen Maßnahmen weiter zu intensivieren.

4.2. Empfehlungen zum Schutz von Journalistinnen und Journalisten

4.2.1. Der EWSA unterstreicht, dass eine konsequente Verfolgung aller Fälle von Belästigungen, Bedrohungen und Angriffen auf Journalistinnen und Journalisten den besten Schutz für diese darstellt.

4.2.2. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union unverzüglich zu nutzen, um der akuten Gefährdung der Medienfreiheit und Medienvielfalt in einigen Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Dies schließt eindeutig die Sperrung von EU-Mitteln für Mitgliedstaaten ein, die gegen die Medienfreiheit verstoßen.

4.2.3. Der EWSA unterstützt die Position des Europäischen Parlaments⁽⁷⁾, im Falle einer Untätigkeit der Kommission Klage gemäß Artikel 256 AEUV anzustrengen.

4.2.4. Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, konkrete Vorschläge zur konsequenten Umsetzung der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren⁽⁸⁾ in allen EU-Mitgliedstaaten zu machen und deren Einhaltung im Rahmen ihres Berichts über die Rechtsstaatlichkeit zu überwachen.

4.2.5. Der EWSA begrüßt die Zusagen der Kommission, Projekte zum juristischen und praktischen Schutz von Journalistinnen und Journalisten finanziell zu fördern, und schlägt zudem vor zu prüfen, wie eine Absicherung der beruflichen Risiken insbesondere frei arbeitender Journalistinnen und Journalisten über die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann.

4.2.6. Der EWSA weist daraufhin, dass die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden zum Schutz von Journalistinnen und Journalisten verpflichtet sind. Er schlägt vor, Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung der Polizei im Hinblick auf den Umgang mit Journalistinnen und Journalisten unter Einbeziehung von Presseverbänden und Journalistenorganisationen zu intensivieren und so den Austausch von bewährten Verfahren zu fördern.

4.2.7. In Hinblick auf den Schutz von Journalistinnen und Journalisten gegen Belästigungen und Bedrohungen im Internet verweist der EWSA auf seine Stellungnahme zum Umgang mit illegalen Online-Inhalten⁽⁹⁾ und unterstreicht ihre besondere Schutzbedürftigkeit aufgrund ihrer exponierten öffentlichen Rolle.

4.2.8. Der EWSA weist daraufhin, dass bei allen zu ergreifenden Gleichstellungsmaßnahmen dem Schutz von Journalistinnen und Journalisten, die Minderheiten angehören, Rechnung zu tragen ist.

4.2.9. Der EWSA erkennt an, dass die Wahrung des Transparenzgrundsatzes und des Rechts auf Informationsfreiheit auf EU-Ebene, jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten verbessert wurde. Er fordert alle Mitgliedstaaten auf, die EU-Standards konsequent einzuhalten, und weist darauf hin, dass auch auf EU-Ebene weitere Verbesserungen nötig sind.⁽¹⁰⁾

4.2.10. Der EWSA begrüßt die Einrichtung der Expertengruppe zum Thema SLAPP-Klagen ebenso wie den Plan der Kommission, bis Ende 2021 einen Vorschlag zum Schutz von Journalistinnen und Journalisten und der Zivilgesellschaft vor derartigen Klagen vorzulegen. Er ist der Auffassung, dass ein rechtliches Verbot von SLAPP-Klagen Priorität gegenüber komplementären Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener hat.

4.2.11. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Initiativen der Zivilgesellschaft wie der Anti-SLAPP-Koalition in Europa (CASE)⁽¹¹⁾, um Journalistinnen und Journalisten vor SLAPP-Klagen zu schützen, und fordert mehr Unterstützung seitens der EU.

4.2.12. Der EWSA weist darauf hin, dass die Bestimmungen der Brüssel-I-Verordnung⁽¹²⁾ und der Rom-II-Verordnung⁽¹³⁾ im Fall von SLAPP-Klagen nicht zu einer Absenkung des juristischen Schutzes durch die Wahl des Gerichtsstands für rechtsmissbräuchliche Klagen („libel tourism“) führen darf. Er unterstreicht, dass dieses Problem bei der anstehenden Überprüfung der beiden Verordnungen berücksichtigt werden muss.

⁽⁷⁾ P9_TA(2021)0103.

⁽⁸⁾ Cm/Rec(2016) 4.

⁽⁹⁾ ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 19.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192.

⁽¹¹⁾ <https://www.the-case.eu>.

⁽¹²⁾ Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 351 vom 20.2.2012, S. 1).

⁽¹³⁾ Verordnung (EG) Nr. 864/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II) (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 40).

4.3. Empfehlungen zur Stärkungen der Unabhängigkeit der Medien

4.3.1. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit methodisch dahingehend zu ergänzen, dass auch die Unabhängigkeit des staatlichen und öffentlich-rechtlich Rundfunks evaluiert wird.

4.3.2. Der EWSA weist daraufhin, dass die konsequente Verfolgung von Korruption zu einem gewissen Grad Schutz vor der Einflussnahme von Regierungen auf Medien bietet, und fordert die Kommission deshalb neben der Durchsetzung von Anti-Korruptionsstandards dazu auf, ohne politische Rücksichtnahme alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit keine Mittel aus dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen und dem Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ zur Begrenzung der Vielfalt der Medien oder anderer Formen der Korruption eingesetzt wird.

4.3.3. Der EWSA fordert alle Mitgliedstaaten auf, nationale Transparenzregister nach dem Vorbild des Europäischen Transparenzregisters zu schaffen, da diese auch die Kontakte zwischen Politikerinnen und Politikern und Medienunternehmerinnen und -unternehmern transparent machen. Die Transparenzregister sollten in ein EU-weites Mehrebenen-Transparenzregister integriert werden.

4.3.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, zu prüfen, ob das Pilotprojekt zur Einrichtung einer öffentlich zugänglichen Datenbank mit Informationen zu den Eigentumsverhältnissen in der Medienwirtschaft so angelegt werden kann, dass sie auch Informationen über die Förderung und Auftragsvergabe an Medienunternehmen durch die EU, ihre Mitgliedstaaten, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts, öffentliche Unternehmen und Unternehmen des Privatrechts, an denen eine oder mehrere der vorgenannten Körperschaften mit einer Entscheidungsmehrheit beteiligt sind, enthält.

4.3.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, einen Vorschlag für EU-weite Mindeststandards für sämtliche staatlichen Auftragsvergaben an und die Unterstützung von Medienunternehmen durch die in Ziffer 4.3.4 genannten Stellen vorzulegen.

4.3.6. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Bekämpfung von Desinformation im Allgemeinen⁽¹⁴⁾ sowie im Zusammenhang mit COVID-19 in den sozialen Medien⁽¹⁵⁾, weist jedoch auf die Gefahr hin, dass Mitgliedstaaten, die Bekämpfung von Desinformation als Begründung für die Beschränkung der Medienfreiheit nutzen. Phänomene wie Desinformation und Hetze müssen dringend eingehender untersucht werden, unter anderem in weiteren Stellungnahmen des EWSA.

4.4. Empfehlungen zur Stärkung der Medienvielfalt

4.4.1. Der EWSA kritisiert, dass der Aspekt der Marktvielfalt im Bericht der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit auf den Aspekt der Transparenz des Eigentums an Medienunternehmen reduziert wird und der Grad der Marktkonzentration keine Berücksichtigung findet. Er fordert die Kommission auf, die Methode zur Erstellung des Berichts anzupassen, um künftig das Ausmaß der Gefährdung der Medienvielfalt in allen Mitgliedstaaten besser darstellen zu können.

4.4.2. Der EWSA begrüßt den Aktionsplan der Kommission „Europas Medien in der digitalen Dekade“⁽¹⁶⁾ und das darin festgelegte Ziel, Nachrichtenmedien als öffentliches Gut zu erhalten, sowie insbesondere die Gewährung von europäischer Unterstützung, um einer Einschränkung der Medienvielfalt durch die Pandemiefolgen vorzubeugen.

4.4.3. Der EWSA betont, dass Qualitätsjournalismus eine nachhaltige wirtschaftliche Grundlage erfordert, und fordert die EU dazu auf, Medienunternehmen als Investition in einen guten Journalismus weiter Unterstützung zu gewähren. Mithilfe dieser Investitionen kann der Konzentrationsprozess im Mediensektor, der die Vielfalt des Medienmarkts bedroht, aufgehalten werden. Dies schließt nicht aus, dass Medienunternehmen, sofern das Transparenzprinzip gewahrt wird und keine Monopole entstehen, rechtmäßig andere Medienunternehmen kaufen oder strategische Allianzen eingehen können, stellt doch die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Medienunternehmen deren Unabhängigkeit sicher.

4.4.4. Der EWSA stellt fest, dass der Wert von Medienunternehmen in ihrer Vielfalt liegt und die Schaffung „nationaler Champions“ diesen Wert zerstört, wodurch sich die Medien- und Kreativwirtschaft von anderen Wirtschaftsbereichen unterscheidet.

4.4.5. Angesichts des schrumpfenden Raums für unabhängige Medien bedarf es dringend öffentlicher und privater Unterstützungsmechanismen, um den Journalismus als öffentliches Gut zu erhalten. Auch sind weitere Forschungsarbeiten für effiziente öffentliche Förderinstrumente nötig, die gleichberechtigte Bedingungen und neue, innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle für den Journalismus von öffentlichem Interesse gewährleisten.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 790 final.

⁽¹⁵⁾ JOIN(2020) 8 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2020) 784 final.

4.4.6. Der EWSA befürwortet nachdrücklich den Plan der Kommission für einen „Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit“, der diese mit wirksamen Rechtsinstrumenten zur Durchsetzung der Medienfreiheit und -vielfalt in allen EU-Mitgliedstaaten ausstatten soll. Der EWSA fordert die Kommission auf, zu prüfen, wie das europäische Wettbewerbsrecht umgesetzt und weiterentwickelt werden kann, um der weiteren Konzentration auf dem Medienmarkt, insbesondere auf Betreiben nationaler Regierungen, einen Riegel vorzuschieben und so zu verhindern, dass insbesondere Regierungen oder diesen nahestehende Akteure auf den nationalen Medienmärkten in der EU Monopole bilden.

4.4.7. Der EWSA erinnert an seine Stellungnahme zur Kommissionsinitiative für ein gemeinsames System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen⁽¹⁷⁾ und weist daraufhin, dass die Digitalsteuer Wettbewerbsverzerrungen zwischen traditionellen und digitalen Medien (insbesondere solchen mit Sitz im Ausland) ausgleichen könnte.

4.4.8. Der EWSA unterstreicht die große Bedeutung eines unabhängigen und unparteiischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung der Medienvielfalt und weist auf die Vereinbarung in Protokoll Nr. 29 zum EUV hin.

4.4.9. Der EWSA stellt fest, dass es dem freien Markt nicht gelingt, EU-weite Medienangebote im Bereich des Rundfunks und Fernsehens bereitzustellen, und fordert deshalb die Gründung einer unabhängigen und unparteiischen europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt.

4.4.10. Der EWSA sieht in allen Fällen, in denen der freie Markt nicht in der Lage ist, die Medienvielfalt zu sichern, im unabhängigen und unparteiischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein Modell, um diese auch im Bereich der Online- und Print-Medien zu gewährleisten.

4.4.11. Der EWSA betont, dass der barrierefreie Zugang zu Medien ein grundlegender Bestandteil der Medienfreiheit ist, und ist besorgt über die Zunahme der Fälle von direkter oder indirekter Diskriminierung aufgrund einer Behinderung in den Medien. Der EWSA fordert den Erlass von Rechtsvorschriften zur Beseitigung restriktiver Praktiken, aufgrund derer Menschen teilweise oder gänzlich an der Teilhabe an der Medienfreiheit und -vielfalt gehindert werden.

4.5. Empfehlungen zur Stärkung der Medienkompetenz

4.5.1. Der EWSA begrüßt die zahlreichen Vorschläge der Kommission zur Stärkung der Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger⁽¹⁸⁾ mit besonderem Fokus auf den digitalen Kompetenzen. Dies ist von größter Bedeutung, um die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegenüber Desinformation zu stärken.

4.5.2. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, eine „Europäische Agentur für staatsbürgerliche Bildung“ zu gründen, die die Medienkompetenzen der Unionsbürgerinnen und -bürger mit Bildungsprogrammen stärkt. Er fordert die Kommission auf, die Möglichkeit der Gründung einer solchen Agentur zeitnah zu prüfen und bei ihrer Ausgestaltung darauf zu achten, dass einer ihrer Arbeitsschwerpunkte auf Bildungsangeboten zum Umgang mit Medien, insbesondere digitalen Medien, liegt.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁷⁾ ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 73.

⁽¹⁸⁾ JOIN(2020) 8 final; COM(2020) 624 final; COM(2020) 784 final; COM(2020) 790 final.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sofortmaßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigung und Einkommen während der Pandemiekrise“**(Initiativstellungnahme)**

(2021/C 517/03)

Berichterstatte(r)in: **Cinzia DEL RIO**

Beschluss des Plenums	26.4.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die EU-Strategie zur Bewältigung der Pandemiekrise, zur Wiederbelebung und Stärkung der Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten sowie zur Sicherung des Produktionssystems, der Beschäftigung und der Einkommensstützung für die Bevölkerung.

1.2. Der EWSA begrüßt die Einrichtung von SURE als innovativem Finanzinstrument für europäische Solidarität zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur Einkommensstützung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zur Unterstützung von Unternehmen sowie als Instrument für Integration und sozioökonomische Resilienz in der EU.

1.3. Der EWSA unterstreicht den sozialen Wert des Instruments SURE, das mit der Ausgabe von Anleihen zur Finanzierung von Initiativen für soziale Zwecke den Mechanismus des Aufbauinstruments der Europäischen Union „NextGenerationEU“ vorwegnimmt.

1.4. Der EWSA begrüßt, dass dank der im Rahmen von SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen und verschiedenen Formen von Einkommensstützung und Unternehmensförderung ein Viertel aller Erwerbstätigen geschützt, Arbeitsplätze gesichert und die Produktionskapazität der Unternehmen erhalten werden konnte, was sich positiv auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. Er weist jedoch darauf hin, dass aus diesen Zahlen nicht hinreichend hervorgeht, welche Einzelmaßnahmen von den Mitgliedstaaten finanziert, wie viel Mittel dafür bereitgestellt und welche Kategorien von Arbeitnehmern unterstützt wurden.

1.5. Der EWSA schlägt vor, für die gesamte Laufzeit von SURE eine Beobachtungsstelle unter Einbindung der Sozialpartner sowie weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen einzurichten. Sie sollte die Auswirkungen der in den einzelnen Ländern finanzierten Maßnahmen überwachen und bewerten und so auch zukunftstaugliche Modelle für Kurzarbeit und Einkommensstützung in vergleichbaren Krisensituationen ermitteln.

1.6. In Wirtschaftskrisen kommt es darauf an, Beschlüsse und Entscheidungen möglichst rasch zu fassen. Aus diesem Grund begrüßt der EWSA, dass die Europäische Kommission SURE so rasch eingerichtet, die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten in so kurzer Zeit abgeschlossen und somit ihre Reaktionsfähigkeit angesichts der schweren Krise unter Beweis gestellt hat.

1.7. Der EWSA empfiehlt, die Umsetzung von SURE durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie Berufsbildungs- und Umschulungsprogramme zu flankieren. Diese sollten darauf abzielen, dauerhafte, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und schlecht bezahlte, fragmentierte und unsichere Beschäftigungsformen, die keinerlei Garantie für einen angemessenen Sozialversicherungsschutz bieten und sich zudem auch auf die öffentlichen Sozialsysteme auswirken, zurückzudrängen.

1.8. Der EWSA weist darauf hin, dass sich SURE dafür eignet, Arbeitgebern Anreize zu bieten, Arbeitnehmer trotz Produktionsrückgang zu halten. Maßnahmen zur Verwendung eines Teils der Arbeitszeit für Schulungen können im Rahmen von Tarifverträge gefördert werden. Dadurch können Unternehmen die Kompetenzen ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anpassen, indem sie einen Teil ihrer Arbeitsstunden für Schulungen zuweisen, wobei die Vergütung des Personals während der Fortbildung aus SURE-Mitteln erfolgt.

1.9. Der EWSA betont, dass die soziale Dimension der EU auch angesichts der neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel unter Berücksichtigung der im Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte festgelegten Maßnahmen, darunter auch Maßnahmen und Investitionen zur Förderung von Beschäftigung, Weiterbildung und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, umfassender und kohärenter definiert und vervollständigt sowie gleichzeitig die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas gewährleistet werden muss.

1.10. Der EWSA begrüßt die Ankündigung der Kommission, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts auszusetzen. Er fordert eine „Kehrtwende“ hin zu einem überarbeiteten, ausgewogenen und auf die Förderung produktiver Investitionen ausgerichteten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung. Dabei kommt es insbesondere darauf an, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Grundlage zu stellen und so das Vertrauen in Investitionen zu stärken.

1.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Austausch mit den Sozialpartnern und ihre Beteiligung einen Mehrwert für die Politik auf europäischer und nationaler Ebene darstellt. Ihre Beteiligung an den aus SURE kofinanzierten Maßnahmen ist daher von entscheidender Bedeutung, wobei auch auf Tarifverhandlungen in den am stärksten von der Krise betroffenen Wirtschaftszweigen gesetzt werden sollte. Die Einbindung der Sozialpartner muss jedoch unbedingt substanzieller und rechtmäßiger, nicht nur rein formeller Natur sein.

1.12. Der EWSA erkennt die im Bericht der Kommission vom März 2021 hervorgehobenen positiven Ergebnisse des Instruments SURE voll und ganz an. Er unterstützt den Vorschlag, es zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen in ein dauerhaftes Instrument für die Integration und die sozioökonomische Resilienz der EU in Krisen wie der derzeitigen umzuwandeln — nach der Überwachung und Bewertung durch die vom EWSA vorgeschlagene Beobachtungsstelle.

1.13. Der EWSA begrüßt die Empfehlung der Kommission (EU) 2021/402⁽¹⁾ (EASE) in der der strategische Ansatz verfolgt wird, schrittweise von den im Zusammenhang mit der Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen zu neuen Maßnahmen überzugehen, die erforderlich sind, um einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung zu gewährleisten, insbesondere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie befristete Einstellungsanreize für schwächere Gruppen, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten sowie unternehmerische Unterstützung auch für die Sozialwirtschaft.

2. Einleitung

2.1. Die europäische Wirtschaft wurde durch die noch immer anhaltende Pandemie schwer geschädigt. Der EWSA begrüßt die von der EU unter Rückgriff auf außerordentliche Instrumente umgesetzten wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie als hervorragende Gelegenheit, ein gerechteres und solidarischeres Europa sowie eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft zu schaffen und die neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel anzugehen. Zu diesen Instrumenten zählen neben dem Aufbauinstrument NextGenerationEU:

- nationale Maßnahmen, die im Rahmen der Flexibilität der EU-Haushaltsregeln ergriffen werden;
- nationale Liquiditätsmaßnahmen, die gemäß den befristeten und flexiblen Beihilfavorschriften genehmigt wurden;
- die Aufstockung der von der Europäischen Investitionsbank (EIB) besicherten Kreditlinien für Unternehmen durch die Einrichtung eines neuen Garantiefonds;
- der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der durch Änderungen des Vertrags von Lissabon eingeführt wurde, um automatische Darlehen für den Gesundheitsbereich anzubieten sowie
- das europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE).

2.2. In dieser Stellungnahme sollen die Auswirkungen der Notfallmaßnahmen zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit, zur Einkommensstützung und zur Unterstützung von Unternehmen analysiert werden. Besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem SURE-Instrument.

⁽¹⁾ Empfehlung (EU) 2021/402 der Kommission vom 4. März 2021 zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) nach der COVID-19-Krise (ABl. L 80 vom 8.3.2021, S. 1).

2.3. Bis April 2020 wurden mehr als 50 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer Reihe europäischer Länder in Kurzarbeitsprogramme⁽²⁾ oder ähnliche Ad-hoc-Maßnahmen aufgenommen, um den vorübergehenden teilweisen oder vollständigen Wegfall von Arbeitsstunden abzufangen. Eurofound verzeichnete 500 Maßnahmen, von denen die meisten auf Unternehmensbeihilfen (35 %), Einkommensstützung (zusätzlich zu Kurzarbeitsmaßnahmen, 20 %) und Beschäftigungsschutz (13 %) abzielten⁽³⁾. Die Unternehmen der Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Tourismus und Kultur waren von der Krise am stärksten betroffen⁽⁴⁾.

2.4. Das in verschiedener Form in den meisten europäischen Ländern existierende Kurzarbeitergeld zur Unterstützung bei Arbeitsausfall ist das in Wirtschaftskrisen am häufigsten genutzte Instrument zum Schutz von Arbeitsplätzen, da es sich sowohl für die Arbeitnehmer als auch die Unternehmen positiv auswirkt. In ihrem Bericht aus dem Jahr 2020 zur Vorstellung des Programms SURE weist die Europäische Kommission auf Folgendes hin: „Da sich durch Kurzarbeitsregelungen unnötige Entlassungen vermeiden lassen, sind sie ein wirkungsvolles Mittel, um zu verhindern, dass ein vorübergehender Schock schwerwiegendere und lang anhaltende negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten nach sich zieht. Sie tragen dazu bei, die Einkommen der Familien zu sichern und die Produktionskapazitäten und das Humankapital der Unternehmen und der Wirtschaft insgesamt zu erhalten“⁽⁵⁾.

2.5. In Ländern, in denen solche Regelungen bereits existierten, haben die Regierungen Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu erleichtern, die Förderkriterien zu vereinfachen, die Reichweite zu vergrößern und die wirtschaftliche Unterstützung auszuweiten. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern⁽⁶⁾.

2.6. Dank dieser Maßnahmen konnten die Unternehmen zu begrenzten bzw. ohne Kosten eine dem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit entsprechende Arbeitszeitverringerung vornehmen. Dadurch wurde die Zahl der aufgrund mangelnder Liquidität gefährdeten Arbeitsplätze erheblich verringert. In manchen EU-Ländern sind bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen — insbesondere Arbeitnehmer mit Gelegenheitsarbeitsverträgen sowie in einigen Fällen auch Leiharbeiter und befristet beschäftigte Arbeitnehmer — weiterhin von einer Unterstützung ausgeschlossen⁽⁷⁾. Zudem gibt es zwischen den einzelnen Ländern Unterschiede bei den Modalitäten und Kriterien für den Zugang zu diesen Hilfen in Bezug auf Deckung, Begünstigte, Dauer usw.⁽⁸⁾.

2.7. Kurzarbeitsregelungen haben dazu beigetragen, die Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen zu verhindern, was sowohl für Unternehmen als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sehr kostspielig ist. Durch diese Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen konnten die Arbeitsplatzverluste in den OECD-Ländern im zweiten Quartal 2020 von schätzungsweise 12 % auf 4 % deutlich verringert werden. Aus den Daten für die EU geht hervor, dass sich die Zahl der offiziell beschäftigten, aber keine Arbeit leistenden Personen im zweiten Quartal 2020 gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2019 auf 17 % verdoppelt hat⁽⁹⁾.

2.8. Berücksichtigt werden müssen auch die Auswirkungen der Beschäftigungskrise auf Frauen und junge Menschen, die häufig atypisch beschäftigt sind, in Niedriglohnjobs arbeiten und stärker von unsicheren Arbeitsbedingungen betroffen sind, die keinerlei Garantie für einen angemessenen Sozialversicherungsschutz bieten. Darüber hinaus stellen sie einen sehr hohen Anteil der Arbeitskräfte im Fremdenverkehr, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Kultur- und Freizeitbereich sowie im gemeinnützigen Sektor der sozialen Dienste, die allesamt von der Krise besonders schwer getroffen wurden. Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung müssen zudem spezifische, mit den Sozialpartnern abgestimmte kurz-, mittel- und langfristige Reformen und Maßnahmen umgesetzt werden, um auch die bereits vor der derzeitigen Krise bestehenden geschlechts- und altersbedingten Ungleichheiten zu beseitigen⁽¹⁰⁾.

2.9. Zusätzlich zu den Maßnahmen zur Unterstützung von Kurzarbeit haben mehrere Länder Maßnahmen zum Schutz vor Entlassungen in jenen Unternehmen ergriffen, die im Rahmen der Kurzarbeitsregelungen öffentliche Beihilfen erhalten. Damit sollte zum einen Missbrauch während der Krise verhindert werden und zum anderen die Verwendung nationaler und europäischer öffentlicher Beihilfen an Bedingungen geknüpft werden: sie müssen zur Vermeidung von Entlassungen und

⁽²⁾ Eurofound, *COVID-19: Implications for Employment and working life*, März 2021.

⁽³⁾ Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Juni 2020.

⁽⁴⁾ OECD, *Employment Outlook 2021*, Kapitel 2.

⁽⁵⁾ COM(2021) 148 final. *SURE: Taking stock after six months* (SURE: Zwischenbilanz nach sechs Monaten), 22. März 2021; siehe auch das Briefing des Europäischen Parlaments zur *Umsetzung von SURE*, April 2021.

⁽⁶⁾ OECD — *Employment Outlook 2021*, Kapitel 2, Tabelle 2.1; *Job retention schemes in OECD countries* — ebd. Eurofound.

⁽⁷⁾ Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Juni 2020.

⁽⁸⁾ Siehe Daten der OECD, des ETUI, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

⁽⁹⁾ Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Juni 2020, Eurostat-Daten zusammengestellt von Eurofound.

⁽¹⁰⁾ Analysen der Europäischen Kommission und von Eurofound. Siehe außerdem *ILO-UN Women Joint Programme, Policy tool, Assessing the gendered employment impacts of Covid-19 and supporting a gender-responsive recovery*, März 2021.

zur vorübergehenden Unterstützung von Unternehmen bis zur wirtschaftlichen Erholung eingesetzt werden. In einigen Ländern ist das Verbot von Entlassungen bei Inanspruchnahme öffentlicher Beihilfen tarifvertraglich verankert ⁽¹¹⁾.

2.10. Eine wichtige Rolle kommt Vereinbarungen und Protokollen im Zuge von Tarifverhandlungen zu, um den Gesundheitsnotstand am Arbeitsplatz zu bewältigen oder Ad hoc Vertragsbestimmungen zur Änderung von Arbeitsorganisation und -bedingungen während der Pandemie einzuführen (siehe Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Spanien, Österreich, Dänemark). In einigen Ländern kamen auch andere Formen der Unternehmensunterstützung (Moratorien für Darlehen sowie die Stundung bzw. Aussetzung von Steuerzahlungen, Mieten oder Sozialbeiträgen) zur Anwendung, die aufschiebende Wirkung auf Zahlungsverpflichtungen haben, mit dem Ziel, Unternehmen und insbesondere KMU bzw. Selbstständige dabei zu unterstützen, Arbeitsplätze zu erhalten, und ihnen kurzfristig Liquidität bereitzustellen.

3. Das Instrument SURE: Merkmale, Verordnung und erste Ergebnisse

3.1. Das EU-Instrument SURE ist ein befristeter Fonds, über den den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen zu Vorzugsbedingungen in Höhe von bis zu 100 Mrd. EUR zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Unterstützung von Kurzarbeit und des Einkommens aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährt werden kann. Der Fonds wurde für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2022 aufgelegt.

3.2. Die erstmals von der Europäischen Kommission im Rahmen des Instruments SURE begebenen Anleihen sind „Sozialanleihen“, die Investoren die Sicherheit geben, dass die mobilisierten Mittel tatsächlich für soziale Zwecke verwendet werden. Die Nachfrage war zehn Mal höher als das Angebot und sorgte für eine wettbewerbsfähige Rendite auf dem Markt.

3.3. Seit Einführung von SURE hat der Rat auf Vorschlag der Kommission mehr als 90 % der Gesamtmittelausstattung von 100 Mrd. EUR an 19 Mitgliedstaaten vergeben ⁽¹²⁾. 15 davon haben die Mittel zur Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen oder ähnlichen Maßnahmen genutzt, und 14 Länder haben zudem Maßnahmen zur Unterstützung von Selbstständigen finanziert.

3.4. Einige Länder haben keinerlei SURE-Mittel beantragt. Die von den Regierungen hierfür angeführten Gründe sind vielfältig: Manche Länder verfügen über genügend nationale Mittel zur Abdeckung der aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit entstandenen öffentlichen Mehrkosten, andere konnten zu genauso günstigen Konditionen zusätzliche Mittel auf dem Markt aufnehmen, und in einigen Fällen ist diese Entscheidung auf die Verwaltungskosten zurückzuführen, die im Zusammenhang mit dem Zugang zu SURE angefallen wären. Wieder andere haben die von der Europäischen Kommission für einen befristeten Zeitraum eingeführten Maßnahmen betreffend die Flexibilität bei den Staatshaushalten und den staatlichen Beihilfen genutzt ⁽¹³⁾.

3.5. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte schätzt die Kommission in ihrem Bericht vom März 2021 ⁽¹⁴⁾, dass im Jahr 2020 zwischen 25 und 30 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit SURE-Mitteln unterstützt wurden. Dies entspricht einem Viertel aller Erwerbstätigen in den begünstigten Mitgliedstaaten. Davon sind etwa 21,5 Mio. Arbeitnehmer und 5 Mio. Selbstständige. Darüber hinaus haben 1,5 bis 2,5 Mio. Unternehmen von diesem Instrument profitiert, was zwischen 12 und 16 % aller Unternehmen in den begünstigten Mitgliedstaaten entspricht ⁽¹⁵⁾.

3.6. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass die durch SURE finanzierten öffentlichen Förderprogramme dazu beitragen, die Arbeitskosten für Unternehmen zu senken und eine alternative Einkommensstützung für Haushalte zu bieten. Zudem zeitigen sie bessere Ergebnisse als herkömmliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus betont die Kommission, dass die Beschäftigungsförderprogramme in Ländern, die bereits über nationale Unterstützungsregelungen zur Eindämmung der Auswirkungen von Arbeitslosigkeit verfügen, wirksamer sind.

3.7. Bis Ende 2020 waren bereits 80 % der gesamten geplanten öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen getätigt. Fast alle Mitgliedstaaten haben den im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrag bereits ausgeschöpft oder planen dies.

⁽¹¹⁾ Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Policy Brief Nr. 7, 2020.

⁽¹²⁾ COM(2021) 148 final. SURE: *Taking stock after six months* (SURE: Zwischenbilanz nach sechs Monaten), 22. März 2021; siehe auch das Briefing des Europäischen Parlaments zur *Umsetzung von SURE*, April 2021, und die SURE-Website der Europäischen Kommission zur Aktualisierung der Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten.

⁽¹³⁾ Eurofound, ebd., Kapitel 3, 2021.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 105 final, Mitteilung der Kommission an den Rat: *Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 — die fiskalpolitische Reaktion*.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 148 final. SURE: *Taking stock after six months* (SURE: Zwischenbilanz nach sechs Monaten), 22. März 2021; siehe auch das Briefing des Europäischen Parlaments zur *Umsetzung von SURE*, April 2021.

3.8. Aufgrund der hohen Bonitätseinstufung der EU haben sich die Mitgliedstaaten durch die Nutzung von SURE rund 5,8 Mrd. EUR an Zinsen gespart, die sie hätten aufbringen müssen, wenn sie selbst öffentliche Schuldtitel begeben hätten. Künftige Auszahlungen dürften wohl zu weiteren Einsparungen führen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die EU-Strategie zur Bewältigung der Pandemiekrise, zur Wiederbelebung und Stärkung der Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten sowie zur Sicherung der Beschäftigung. Er hält die Strategie für geeignet, die soziale Dimension der EU weiter zu konkretisieren und zu vervollständigen und gleichzeitig die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas zu sichern. Im Aktionsplan für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte werden die zur Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums nötigen Investitionen aufgeführt.

4.2. Der EWSA hat wiederholt betont, dass eine stärkere wirtschaftliche und soziale Konvergenz in der EU erreicht werden muss, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen sozialen Marktwirtschaft zu stärken. Es muss sichergestellt werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Zudem gilt es, den Aufbau eines Arbeitsmarktes zu unterstützen, der durch im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte stehende Maßnahmen und Strategien den im Gange befindlichen Veränderungen sowie dem grünen und dem digitalen Wandel Rechnung tragen kann. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sinnvoll nutzen ⁽¹⁶⁾.

4.3. Es ist wichtig, das Wachstum und die Produktivität nachhaltiger Unternehmen, einschließlich KMU und Kleinunternehmen, zu fördern. SURE eignet sich als Instrument, um Arbeitgebern Anreize zu bieten, Arbeitnehmer trotz Produktionsrückgangs zu halten. Darüber hinaus sollten auch Tarifverträge gefördert werden, die neue, auf die Erleichterung des Zugangs zu Bildungsmaßnahmen ausgerichtete Formen der Arbeitszeitgestaltung und Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen beim Erhalt von Arbeitsplätzen und Kompetenzen sowie zur Einkommenssicherung umfassen.

4.4. SURE ist von grundlegender Bedeutung, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen und die schwerwiegenden sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie auf das Beschäftigungssystem abzufedern. Zum einen werden nationale Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen auch bei ständigen Beschäftigungsverhältnissen finanziell unterstützt, Arbeitsplätze geschützt sowie die Arbeitslosigkeit und die Einkommensverluste der Arbeitnehmer eingedämmt. Zum anderen werden die Unternehmen in Bezug auf die Kosten der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialbeiträge entlastet, die im Rahmen der Notstandsmaßnahmen größtenteils aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden.

4.5. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission ihren Vorschlag zur Einrichtung von SURE so rasch vorgelegen und die unmittelbar danach aufgenommenen Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten in wenigen Wochen abschließen konnte. Das Instrument SURE unterstreicht die Bedeutung von Kurzarbeit und kurzfristigen Einkommensstützungsprogrammen und ermutigt die Mitgliedstaaten, diese zu nutzen. Eines der mittel- und langfristigen Ziele des Europäischen Semesters besteht darin, u. a. durch sozial nachhaltige Strukturreformen Investitionen zu fördern, die auf Vollbeschäftigung und stabile Beschäftigung und die Bekämpfung neuer Formen der Armut ausgerichtet sind.

4.6. Der EWSA hält es für wichtig, dass die EU den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen zu Vorzugsbedingungen gewährt, und begrüßt, dass es sich bei den von der Europäischen Kommission ausgegebenen Anleihen um „Sozialanleihen“ für spezifische Zwecke handelt.

4.7. Die Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen sowie Einkommensstützungsmaßnahmen wirkt sich auf die Wirtschaft insgesamt positiv aus. Denn die Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bleiben bestehen und die Kompetenzen der Arbeitnehmer sowie die Produktionskapazitäten der Unternehmen werden erhalten. Dadurch werden weitere dauerhafte negative Auswirkungen der Pandemie auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt verhindert.

4.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einrichtung von SURE ein weiterer Schritt hin zu einem solidarischen System in der EU ist, das im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit steht, handelt es sich doch um eine sichere europäische Anlage, die durch die europäischen Anleihen zur Finanzierung des Aufbauinstruments NextGenerationEU weiter gestärkt werden kann ⁽¹⁷⁾. Der EWSA betont, dass SURE auch insofern wichtig ist, als die EU

⁽¹⁶⁾ EWSA-Entscheidung *Beitrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Arbeitsprogramm 2022 der Europäischen Kommission*, Juni 2021 (ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 1).

⁽¹⁷⁾ Christina Katami, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?*, ELIAMEP Policy Paper, 2021; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period*, 2021, in Caetano J., Vieira I., Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance*.

damit unter Beweis stellt, dass sie nötigenfalls eine Darlehenskapazität schaffen und unter Anwendung der Gemeinschaftsmethode eine „gemeinsame sichere Anlage“ begeben kann, anstatt wie beim ESM und dem EFSF zwischenstaatliche Vereinbarungen zu treffen.

4.9. Der EWSA fordert eine Überprüfung der Verfahren zur Unterstützung und für den Zugang zu SURE-Mitteln im Hinblick auf eine Vereinfachung der Verwaltungs- und Berichterstattungsverfahren.

4.10. Der EWSA empfiehlt, den Einsatz von SURE durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und berufliche Aus- und Weiterbildung zu flankieren, die sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen zugutekommen⁽¹⁸⁾. In diesem Zusammenhang flammt erneut die Debatte darüber auf, wie Arbeitsverwaltungen auch in Krisenzeiten effizienter gestaltet werden können. Während der Kurzarbeit sollten Bildungsmaßnahmen zur Umschulung oder Begleitung des Übergangs zu neuen qualifizierten und dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten gefördert werden. Leider gibt es nur wenige Beispiele für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in diesem Zusammenhang⁽¹⁹⁾.

4.11. Nach Auffassung des EWSA sollte bei den SURE-Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten sichergestellt sein, dass sämtliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie alle Formen von Selbstständigkeit und atypischer Beschäftigung, die insbesondere junge Menschen betreffen, erfasst werden.

4.12. Aus den wenigen vorhandenen Daten ergibt sich, dass die Sozialpartner weder von den EU-Organen noch von den nationalen Institutionen bezüglich des optimalen Einsatzes der SURE-Mittel aktiv beteiligt wurden. Der EWSA schlägt daher die Einrichtung eines ständigen Konsultationsverfahrens vor.

4.13. Der EWSA nimmt die Schätzungen bezüglich der aus SURE unterstützten Personen und Betriebe⁽²⁰⁾ zur Kenntnis. Er stellt jedoch fest, dass diese Daten weder die von den einzelnen Ländern finanzierten Einzelmaßnahmen und ihre Höhe noch ihre Auswirkungen in Bezug auf die Minderung des Risikos von Arbeitslosigkeit und den Einkommenschutz hinreichend veranschaulichen.

5. Spezifische Bemerkungen — Auswirkungen

5.1. Die Pandemiekrise hat die Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitssysteme der EU schwer belastet und das Leben der Menschen ebenso beeinträchtigt wie die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen. Die Ungleichheiten innerhalb der Länder bzw. zwischen den einzelnen Ländern haben zugenommen. Daher muss nach Ansicht des EWSA die soziale Dimension der EU umfassender und kohärenter definiert und vervollständigt werden, wobei die im Aktionsplan der europäischen Säule sozialer Rechte genannten Maßnahmen zu berücksichtigen sind und die globale Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet werden muss.

5.2. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen⁽²¹⁾, dass die mit der Mitteilung der Kommission vom 20. März 2020 bis 2022 ausgesetzte Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU wieder aufgenommen werden sollte⁽²²⁾. Der EWSA begrüßt diese Mitteilung, in der die Absicht zum Ausdruck gebracht wird, auf der Grundlage einer auf quantitativen Kriterien beruhenden Gesamtbewertung der Wirtschaftsleistung über eine künftige Außerkraftsetzung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entscheiden. Deshalb fordert der EWSA eine „Kehrtwende“ hin zu einem überarbeiteten, neu ausbalancierten und auf Wohlstand ausgerichteten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung, vorzugsweise mit vereinfachten Regeln und einer verringerten Prozyklizität, die den Kontext nach der Pandemie widerspiegelt. Dabei kommt es insbesondere darauf an, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Grundlage zu stellen und so das Vertrauen in Investitionen zu stärken.

5.3. Von den im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialpakets zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie getroffenen Maßnahmen befürwortet der EWSA die Annahme von SURE als innovatives Finanzierungsinstrument der europäischen Solidarität. Damit wurden im Vorgriff auf den Mechanismus des Aufbauinstruments NextGenerationEU erstmals Anleihen für soziale Zwecke begeben.

5.4. SURE hat sich als Sicherheitsnetz für verschiedene Arten bestehender Arbeitsplätze und Unternehmen erwiesen, das mit der einzelstaatlichen Zuständigkeit für den Sozialschutz im Einklang steht. Die im Rahmen von SURE ergriffenen Sozialschutzmaßnahmen müssen jedoch von aktiven arbeitsmarktpolitischen Strategien zur Schaffung von guten und dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten sowie von Mechanismen für die Anpassung von Kompetenzen flankiert werden. Es gilt, schlecht bezahlte, fragmentierte und unsichere Arbeitsformen zurückzudrängen, die keinerlei Garantie für einen angemessenen Sozialversicherungsschutz bieten und zudem auch die öffentlichen Sozialsysteme belasten.

⁽¹⁸⁾ Eurofound, *COVID-19: Implications for Employment and working life*, März 2021.

⁽¹⁹⁾ OECD — *Employment Outlook*, Kap. 2.5, *Combining job retention policies with job reallocation*, 2021 sowie Eurofound, ebd., mit Beispielen der in einigen Ländern ergriffenen Maßnahmen.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 148 final.

⁽²¹⁾ Siehe die auf der Plenartagung im Juni 2021 verabschiedete Entschließung Beitrag des EWSA zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2022 (Abl. C 341 vom 24.8.2021, S. 1).

⁽²²⁾ COM(2020) 123 final.

5.5. Der EWSA begrüßt die Empfehlung der Europäischen Kommission für eine wirksame aktive Beschäftigungsförderung (EASE). Diese wurde im Rahmen der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte angenommen und zielt darauf ab, die Beschäftigung nach der COVID-19-Krise aktiv zu unterstützen. Er hebt den strategischen Ansatz hervor, schrittweise von den während der Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen zu neuen Maßnahmen überzugehen, die erforderlich sind, um insbesondere im grünen und im digitalen Sektor einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung zu gewährleisten. Wirksame Maßnahmen zur Förderung der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und beruflicher Wechsel sollten von leistungsfähigen Arbeitsvermittlungsdiensten flankiert werden, die über größere institutionelle Kapazitäten verfügen und Arbeitssuchenden sowie insbesondere jungen Menschen, Frauen und Sozialunternehmern maßgeschneiderte Unterstützung bieten können.

5.6. Nach Ansicht des EWSA stellen der Konsens mit den Sozialpartnern und ihre Beteiligung einen Mehrwert dar. Deshalb muss sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene für Austausch, Einbindung sowie Verhandlungen über die aus SURE kofinanzierten Maßnahmen gesorgt werden. Der Schwerpunkt sollte dabei auch auf Tarifverhandlungen in bestimmten, schwer von der Krise betroffenen Sektoren gelegt werden. Die Einbindung der Sozialpartner muss jedoch unbedingt substanzieller und rechtmäßiger, nicht nur rein formeller Natur sein.

5.7. Nach Auffassung des EWSA muss unbedingt sichergestellt werden, dass die SURE-Mittel auch zur Finanzierung von Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 am Arbeitsplatz eingesetzt werden. Dabei sind Maßnahmen und Aktionen zur Prävention und zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit vorzusehen, um die Kosten zu verringern, die den Unternehmen durch die Anpassung der Produktion an die Sicherheitsprotokolle entstehen.

5.8. Der EWSA schlägt vor, für die gesamte Laufzeit von SURE eine Beobachtungsstelle einzurichten, an der sich die Sozialpartner sowie weitere zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv beteiligen können. Sie sollte beobachten und bewerten, wie sich die in den einzelnen Ländern finanzierten Maßnahmen auswirken und die jeweils dort angewendeten bewährten Verfahren und Schutzsysteme analysieren und so auch zukunftstaugliche Modelle für Kurzarbeit und Einkommensstützung in Krisensituationen ermitteln.

5.9. Der EWSA erkennt die im Bericht der Kommission vom März 2021 hervorgehobenen positiven Ergebnisse von SURE voll und ganz an. Das Programm SURE erfüllt die vorläufig geltenden Kriterien bezüglich der Unterstützung für die Mitgliedstaaten, damit diese den Arbeitnehmern und Unternehmen dabei helfen können, die Krise zu bewältigen, Arbeitsplätze zu retten und den Weg für die wirtschaftliche und soziale Erholung zu ebnen. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, SURE nach einer entsprechenden Überwachung und Bewertung durch die vom EWSA vorgeschlagene Beobachtungsstelle im Hinblick auf die Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen in ein dauerhaftes Instrument für die Integration und die sozioökonomische Resilienz der EU in Krisen wie der derzeitigen umzuwandeln. Dieser Vorschlag geht auf die Debatte zurück, an der sich Regierungen, Sozial- und Wirtschaftspartner, Organisationen der Zivilgesellschaft, die Wissenschafts- und Forschungsgemeinde verschiedener europäischer Länder sowie die Kommission selbst beteiligt haben. ⁽²³⁾

5.10. Im Falle von Wirtschaftskrisen fordert der EWSA die EU-Organe auf, im sozialen Bereich und insbesondere durch die Regulierung und Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen eine wirksamere und stärker unterstützende Rolle zu spielen. Die EU Organe sollten eine öffentliche Debatte über die Einführung eines ständigen, auf eine andere Rechtsgrundlage gestützten europäischen Arbeitslosenrückversicherungssystems anstoßen und dabei auch frühere EWSA-Stellungnahmen ⁽²⁴⁾ berücksichtigen.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²³⁾ Christina Katami, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?*, ELIAMEP Policy Paper, 2021; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period*, 2021, in Caetano J., Vieira I., Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance*, sowie der Bericht von Europäischer Kommission, Eurofound und OSZE, Eurofound, *COVID-19: Implications for Employment and working life*, März 2021; COM(2021) 148 final. *SURE: Taking stock after six months* (SURE: Zwischenbilanz nach sechs Monaten) 22. März 2021; siehe auch das Briefing des Europäischen Parlaments zur *Umsetzung von SURE*, April 2021.

⁽²⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zum gemeinsamen Mindeststandards (Abl. C 97 vom 24.3.2020, S. 32); Miroslav Beblavy, Karolien Lenaerts, *Feasibility and added value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS, 2017.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase“

(Sondierungsstimmungen auf Ersuchen des slowenischen Ratsvorsitzes)

(2021/C 517/04)

Berichtersteller: **Andrej ZORKO**

Befassung durch den slowenischen Rats- Schreiben vom 19.3.2021
vorsitz

Rechtsgrundlage Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Zuständige Fachgruppe Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft

Annahme in der Fachgruppe 7.9.2021

Verabschiedung im Plenum 23.9.2021

Plenartagung Nr. 563

Ergebnis der Abstimmung

(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen) 146/24/54

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Gute Arbeit ist ein grundlegender Bestandteil eines guten Lebens. Ohne die Einhaltung des Grundsatzes „Gute Arbeit für ein gutes Leben“ (quality of work for quality of life) ist eine nachhaltige soziale Entwicklung nicht denkbar. Der EWSA ist deshalb überzeugt, dass diesem Grundsatz in der EU-Politik besondere Aufmerksamkeit gebührt, da sie dem Risiko von Ungleichheit, Armut, sozialer Ausgrenzung und unlauterem Wettbewerb vorbeugen muss.

1.2. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Probleme und Herausforderungen im Zusammenhang mit guter Arbeit unter Einhaltung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte und der in der Agenda 2030 festgelegten Nachhaltigkeitsziele angegangen werden sollten. Daneben sollten die internationalen Normen der IAO für menschenwürdige Arbeit⁽¹⁾ ebenso berücksichtigt werden wie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁽²⁾. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner deshalb auf, im Rahmen des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen auf geeigneten Ebenen und entsprechend den nationalen Gegebenheiten die durch die Pandemie beschleunigten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu ermitteln und Lösungen dafür zu finden.

1.3. Nach Auffassung des EWSA sollten sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten bei der Unterstützung, Koordinierung und Umsetzung der Bemühungen um eine aktive Arbeitsmarktpolitik höhere Ziele stecken und dabei die grundlegenden Arbeitnehmerrechte schützen und ein nachhaltiges und wettbewerbsfähiges Geschäftsumfeld für Unternehmen in der globalen Wirtschaft gewährleisten. Die europäische Säule sozialer Rechte sollte als Richtschnur für die Umsetzung der Grundsätze eines sozialen Europas, der sozialen Gerechtigkeit und des nachhaltigen Wiederaufschwungs dienen.

1.4. Mit dem Wissen, wie sich die Pandemie auf die Arbeitswelt ausgewirkt hat, könnten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner und weiterer Interessenträger verfolgen, wie die geltenden Vorschriften funktionieren, sie gegebenenfalls überprüfen und erforderlichenfalls ändern und geeignete Maßnahmen entwickeln, um eine menschenwürdige, nachhaltige und gute Arbeit zu gewährleisten. Dazu könnte auch der Schutz der Arbeitnehmer und eine angemessene Arbeitsorganisation gehören, wodurch die Produktivität gesteigert wird und Innovationen sowie die positiven Aspekte der Digitalisierung gefördert werden, einschließlich der erforderlichen IT-Schulungen für Arbeitnehmer zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit.⁽³⁾ Besonderes Augenmerk sollte auf Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur künstlichen Intelligenz gelegt werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass alle Interessenträger die Möglichkeit haben, durch die Konsultation von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und Verhandlungen mit ihnen an der Konzeption neuer Lösungen mitzuwirken.

⁽¹⁾ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.

⁽²⁾ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

⁽³⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 16.

1.5. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, insbesondere im Rahmen des verstärkten Europäischen Semesters und anderer bestehender Instrumente neue Mechanismen einzurichten und/oder ⁽⁴⁾ den mittel- und langfristigen Bedarf des Arbeitsmarkts weiter zu ermitteln. So könnten die Mitgliedstaaten unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen eine längerfristige Planung und Umsetzung beschäftigungspolitischer Maßnahmen entwickeln, einschließlich der Planung für die Aus- und Weiterbildung und das lebenslange Lernen der Beschäftigten und der Entwicklung von Lösungen zur Behebung des Qualifikationsdefizits. Wichtig ist auch, die öffentlichen Arbeitsverwaltungen und ihre Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu stärken, um die Arbeitsmarktintegration der am stärksten gefährdeten Gruppen wirksamer zu unterstützen.

1.6. Der EWSA bekräftigt, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wirksam und zielgerichtet sein müssen, damit sie zu guten Beschäftigungsbedingungen führen ⁽⁵⁾, und betont, dass die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entwickeln müssen, die gute Arbeit fördern. Der EWSA betont auch seine Unterstützung für einen schrittweisen Ansatz für gemeinsame Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung, die erforderlich sind, um eine gute Arbeit in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten ⁽⁶⁾.

1.7. Die Mitgliedstaaten müssen die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um sowohl eine angemessene Teilhabe (kollektive Governance) an Gestaltungsprozessen als auch die Umsetzung beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu gewährleisten.

1.8. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner auf, den sozialen Dialog auf nationaler Ebene zu stärken. Ferner empfiehlt er, den klassischen Begriff des sozialen Dialogs um weitere, stärker strategische Inhalte zu erweitern, die auf Nachhaltigkeit ausgerichtet und lösungsorientiert sind. Dazu gehören beispielsweise die Antizipierung des künftigen Bedarfs von Unternehmen und Beschäftigten mit bestimmten Qualifikationen und Kenntnissen, gemeinsame Maßnahmen zur Schulung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Gewährleistung eines gerechten Übergangs zur digitalen und grünen Wirtschaft sowie die Entwicklung ausgewogener Lösungen für die Tätigkeit von Plattformen und deren Regulierung sowie weitere entwicklungsrelevante Fragen.

1.9. Der EWSA ist sich der Bedeutung der Sozialpartner und von Tarifverträgen für die Wahrung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt bewusst. Die Sozialpartner müssen unbedingt angemessen geschult werden, damit der soziale Dialog weiterentwickelt werden kann. ⁽⁷⁾ Dies ist ein für die weitere Entwicklung des sozialen Dialogs, der auch auf die nachhaltige Gewährleistung guter Arbeit abzielen sollte, wichtiger und ausschlaggebender Aspekt.

1.10. Nach Ansicht des EWSA sollten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Kapazitäten der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft verstärken. Es ist notwendig, ein Klima des Vertrauens in den sozialen Dialog zu schaffen, seine Bedeutung anzuerkennen und die Sozialpartner sowie die übrigen Interessenträger frühzeitig in die Konzipierung von Maßnahmen und den Entscheidungsprozess selbst einzubeziehen, wann immer dies angezeigt ist und im Einklang mit den Entwicklungsanforderungen steht. Erforderlich ist ein starker Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, um den ökologischen und digitalen Wandel angemessen zu bewältigen und zugleich gute Arbeit zu gewährleisten. ⁽⁸⁾

1.11. Der EWSA verweist auf den möglichen positiven Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Stärkung und Sicherung der Qualität der Arbeit und die Rolle der Sozialpartner bei der Umsetzung. Er schlägt der Europäischen Kommission deshalb jährliche Treffen mit den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft vor, um deren Meinungen zur Umsetzung der Fazilität einzuholen. Angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten wäre es sinnvoll, die Konsultationen getrennt durchzuführen und gemeinsam Richtlinien und Empfehlungen für die weitere erfolgreiche Umsetzung der Fazilität zu formulieren.

1.12. Der EWSA weist darauf hin, dass aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht unmittelbar hervorgeht, was gute Arbeit ausmacht, und fordert die Kommission deshalb auf, diesbezüglich nachzubessern. Für die Verwirklichung der in der Aufbau- und Resilienzfazilität festgelegten Ziele ist gute Arbeit von entscheidender Bedeutung. Schutzbedürftige Gruppen wie prekär beschäftigte und junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von der Epidemie am härtesten getroffen wurden, dürfen nicht vergessen werden.

1.13. Der EWSA ruft dazu auf, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt während der Erholungsphase durch Untersuchungen genauer zu verfolgen. Veränderungen der Geschäftsmodelle, die sich auf die Durchführung der Arbeit und auf die Grundrechte der Arbeitnehmer auswirken, sowie die Einführung der Digitalisierung und neuer Technologien müssen unter besonderer Berücksichtigung des Qualifikationsdefizits und des Arbeitsmarktübergangs ebenfalls berücksichtigt werden. Die Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation und andere wichtige Aspekte guter Arbeit sollten genau untersucht und analysiert werden, wobei sowohl positive Lösungen als auch die Gefahren einer raschen Digitalisierung zu

⁽⁴⁾ Je nach Lage in den Mitgliedstaaten.

⁽⁵⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 3.19.

⁽⁶⁾ ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 32; ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.6.

⁽⁷⁾ Voss, Eckhard, Broughton, Andrea, Pulignano, Valeria, Franca, Valentina, Rodriguez, Contreras, Ricardo. *Exploring the connections between EU- and national-level social dialogue [Untersuchung der Verbindungen zwischen der europäischen und der nationalen Ebene des sozialen Dialogs]*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2018.

⁽⁸⁾ z. B. die Entschließung des EWSA zum Sozialgipfel in Porto, ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 6, und ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23.

berücksichtigen sind. Der Ausschuss betont, dass die Vielfalt der Länder und die Auswirkungen der Pandemie sowohl auf die Gesellschaft als auch auf den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssen. Veränderungen müssen anhand eines ganzheitlichen Ansatzes bewertet werden.

2. Hintergrund

2.1. Der EWSA verweist auf die Vielfalt und Vielschichtigkeit des Konzepts der nachhaltigen und guten Arbeit sowie darauf, dass es verschiedene Aspekte umfasst, die sich direkt oder indirekt auf die Lebensqualität bzw. die Rechte und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer auswirken. Der EWSA stellt zugleich fest, dass Arbeitgeber und Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung guter Arbeit einschließlich der Förderung von Kompetenzen, guter Beschäftigung, neuer und vielfältiger Formen der Arbeit, der Sicherheit, des Wohlergehens der Arbeitnehmer und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen eine zentrale Rolle spielen. Die Europäische Kommission scheint sich dessen bewusst zu sein, da zahlreiche Programme und Finanzhilfen während der COVID-19-Pandemie, insbesondere das Programm SURE, sowohl auf die wirtschaftliche Erholung als auch auf die Aufrechterhaltung der Sozialsysteme abzielen. Der EWSA ist davon überzeugt, dass wirtschaftliche Erholung und die Entwicklung der europäischen Wirtschaft ohne die Aufrechterhaltung und den Ausbau der Sozialsysteme bei gleichzeitiger Gewährleistung eines wettbewerbsfähigen Umfelds für europäische Unternehmen in der Weltwirtschaft nicht möglich sind und dass wirtschaftlicher und sozialer Aufschwung Hand in Hand gehen müssen.

2.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass es in der Verantwortung der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf europäischer und nationaler Ebene liegt, Maßnahmen zur Gewährleistung einer nachhaltigen und guten Arbeit zu planen und umzusetzen. Daher ist es notwendig, auf der Grundlage gemeinsamer Anstrengungen aller einschlägigen Akteure eine Strategie und Maßnahmen zur Gewährleistung einer nachhaltigen und guten Arbeit zu entwickeln und unverzüglich umzusetzen.

2.3. Faire Wettbewerbsbedingungen für die europäische Wirtschaft, Investitionen in Innovation und Entwicklung, die Verhinderung von Sozialdumping, die Förderung von Arbeitsplätzen und gerechten Arbeitsbedingungen sowie geeignete Anreize sollten Schlüsselemente der Strategien der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten sein und können einen wesentlichen Beitrag zur Förderung guter Arbeit leisten.

2.4. Unter den richtigen Bedingungen können europäische Unternehmen zu nachhaltigem Wohlstand, mehr hochwertigen Arbeitsplätzen und mehr Gemeinwohl beitragen. Dies erfordert günstige Rahmenbedingungen, insbesondere was die Gewährleistung einer zuverlässigen Energieversorgung, qualifizierte Arbeitskräfte, gute Verkehrsinfrastruktur und wirksame Arbeitsmärkte angeht.

2.5. Das Konzept der nachhaltigen und guten Arbeit gehört zu den bestimmenden Faktoren für die Lebensqualität. Es muss im größeren Kontext des nachhaltigen Wachstums und der nachhaltigen Beschäftigung in Verbindung mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden, insbesondere mit dem Übergang zu einer grünen Wirtschaft und der Digitalisierung, die für alle Interessenträger gerecht ablaufen müssen. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA insbesondere auf die Stellungnahmen, die er in diesem Zusammenhang bereits verabschiedet hat.

2.6. Der EWSA ist überzeugt, dass die Umsetzung der 2015 von den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Agenda 2030 festgeschriebenen Nachhaltigkeitsziele, insbesondere die Umsetzung von Ziel 8⁽⁹⁾, wesentlich zur Gewährleistung nachhaltiger und guter Arbeit beitragen kann, auch unter Berücksichtigung des Wirtschaftswachstums und produktiver Vollbeschäftigung. Die Europäische Kommission sollte vor allem während der Erholungsphase mehr Nachdruck auf die Verwirklichung dieser Ziele legen und auch die Mitgliedstaaten dazu anhalten.

2.7. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Umsetzung der in der europäischen Säule sozialer Rechte festgelegten Grundsätze und des Aktionsplans zu der Säule sowie der einschlägigen internationalen Rechtsnormen⁽¹⁰⁾ von größter Bedeutung ist, um für eine nachhaltige Gewährleistung guter Arbeit zu sorgen. Der EWSA hat in diesem Zusammenhang bereits eine Reihe von Stellungnahmen verabschiedet und fordert die EU-Organe und die Mitgliedstaaten entsprechend ihren Zuständigkeiten auf, sie gemeinsam mit den Sozialpartnern und anderen Interessenträgern aktiv zu verwirklichen.

2.8. Bei der Konzipierung von Maßnahmen zur Gewährleistung einer nachhaltigen und guten Arbeit müssen verschiedene Faktoren berücksichtigt werden, die sich auf die Lebensqualität, die Gewährleistung menschenwürdiger Arbeit, den Abbau von Ungleichheiten und sozialer Ausgrenzung, die Verhinderung von Armut und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei gleichzeitiger Förderung einer reibungslosen Umstellung auf eine digitale und grüne Gesellschaft und Wirtschaft auswirken. Alle diese Faktoren müssen mit den Nachhaltigkeitszielen in Einklang gebracht werden, und die Maßnahmen müssen unter aktiver Beteiligung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft konzipiert werden. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, wie wichtig es ist, den sozialen Konsens auf eine breitere Grundlage zu stellen.

⁽⁹⁾ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

⁽¹⁰⁾ IAO-Normen und Artikel 151 und 156 AEUV.

2.9. Der EWSA ist sich der zahlreichen Elemente, Faktoren und Umstände bewusst, die gute Arbeit und ihre nachhaltige Gewährleistung beeinflussen, was er in seiner Stellungnahme⁽¹¹⁾ bekräftigt hat. Dazu gehören Aspekte wie Höhe und Vorhersagbarkeit der Löhne der Arbeitnehmer, Formen und Methoden der Arbeit, das Arbeitsumfeld, der Arbeitsschutz, stabile Beschäftigungsverhältnisse, lebenslanges Lernen, Fortbildung der Arbeitnehmer, geregelte und vorhersehbare Arbeitszeiten, Schutz der Arbeitnehmerrechte, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und aktiver und wirksamer sozialer Dialog.

2.10. Der EWSA hält fest, dass die Gewährleistung menschenwürdiger Arbeit eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung guter Arbeit ist. Er fordert die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner deshalb auf, dem Thema menschenwürdige und gute Arbeit mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

2.11. Der EWSA ist sich bewusst, dass die Voraussetzungen für gute Arbeit nur dann erfüllt werden können, wenn auch die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt und die Lage auf dem Binnenmarkt, die verschiedenen Geschäftsmodelle und die Wirtschaftspolitik dies zulassen. Er fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten deshalb auf, gemeinsam mit den Sozialpartnern Bedingungen zu schaffen, die nachhaltige Investitionen anregen und es den Arbeitgebern somit ermöglichen, den Menschen dauerhaft gute Arbeit zu bieten, bzw. durch die unlaunere Praktiken beseitigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten durch verschiedene Anreize, Maßnahmen und geeignete Vorschriften dazu beitragen, die Schaffung dieser Bedingungen zu beschleunigen.

3. COVID-19

3.1. Der EWSA verweist auf den asymmetrischen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit während der Pandemie. Er erkennt an, dass der von der Europäischen Kommission während der Pandemie eingerichtete SURE-Mechanismus zum Erhalt vieler Arbeitsplätze beigetragen hat. Um Entlassungen und eine Verschlechterung der Einkommenssicherheit der Menschen zu vermeiden, haben die Mitgliedstaaten verschiedene Regelungen für Kurzarbeit, Lohnkostenzuschüsse für Arbeitnehmer oder Freistellungen (z. B. bei Tätigkeiten, die nicht ausgeübt werden dürfen) mit Abstrichen beim Gehalt eingeführt. Darüber hinaus wurden verschiedene Maßnahmen im Rahmen der aktiven Beschäftigungspolitik, Schutzmaßnahmen für junge und ältere Menschen, Zuschüsse zum teilweisen Ausgleich für Einkommensverluste, Grundeinkommen für bestimmte Personengruppen usw. beschlossen. Der EWSA betont jedoch, dass diese befristeten Maßnahmen den Bedarf an soliden und nachhaltigen Wirtschaftsmaßnahmen in der EU und den Mitgliedstaaten zur Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen nicht verdecken dürfen.

3.1.1. Der EWSA bedauert, dass die Europäische Kommission die angemessene Einbeziehung der Sozialpartner und anderer Interessenträger nicht aktiv zu einem wichtigen Kriterium für die Inanspruchnahme dieser Mittel gemacht hat. In einigen Mitgliedstaaten konnten die Sozialpartner nämlich nicht aktiv an der Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Strategien mitwirken. In diesen Ländern dürfte die Erholung stockender verlaufen und die Sicherstellung guter Arbeit schwieriger sein.

3.2. Der EWSA ist sich bewusst, dass sich die Arbeitsabläufe in einigen Tätigkeitsbereichen während der Pandemie verändert haben. Einige dieser Veränderungen werden auch während der Erholungsphase und darüber hinaus beibehalten. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, diese Veränderungen zu erkennen, einzuordnen, sie zu überwachen und die weitere Entwicklung in die Richtung dauerhafter guter Arbeit zu steuern und so zusätzliche Möglichkeiten für Unternehmen und Beschäftigte zu schaffen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Auswirkungen und Folgen der Digitalisierung und der Einführung künstlicher Intelligenz am Arbeitsplatz gewidmet werden.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass durch die Pandemie bestimmte Wirtschafts- und Geschäftsmodelle sowie Beschäftigungsformen und Arbeitsmodelle aufgekommen sind, die vor der Krise übersehen oder nur unzureichend berücksichtigt wurden. Es muss darauf geachtet werden, dass diese immer häufiger vorkommenden Arbeits- und Geschäftsmodelle keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Qualität der Arbeit haben und keine unlauneren Praktiken darstellen.

3.4. Der EWSA begrüßt die Empfehlung der Europäischen Kommission zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) nach der COVID-19-Krise und fordert die Mitgliedstaaten auf, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen so zu priorisieren, dass Investitionen in die Menschen zu einem Schlüssel für die Überwindung der Krise werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein ökologischer und digitaler Wandel vollzogen werden muss. Die Mitgliedstaaten sollten sich gemeinsam mit den Sozialpartnern auf EASE-Maßnahmen verständigen und diese in ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufnehmen.

⁽¹¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 3.4.

3.5. Der EWSA ist besorgt darüber, dass sich das psychische Wohlbefinden der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während der Pandemie erheblich verschlechtert hat, insbesondere bei jungen Menschen und denjenigen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben.⁽¹²⁾ Er fordert deshalb einen ganzheitlichen und gemeinsamen Ansatz, der ehrgeizige Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und psychisches Wohlbefinden miteinander kombiniert.

3.6. Der EWSA bekräftigt den Standpunkt und die Vorschläge, die er in verschiedenen Stellungnahmen⁽¹³⁾ zu Fragen der Zukunft der Arbeit, der Digitalisierung, der Telearbeit, der Arbeitszeitgestaltung, des lebenslangen Lernens und der beruflichen Fortbildung sowie der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben dargelegt hat. Alle Aussagen zur guten Arbeit gelten für alle, die einer Beschäftigung nachgehen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Deshalb ist die Einwanderung und Integration von Drittstaatsangehörigen wichtig.

3.7. Angesichts der durch die Pandemie ausgelösten Umwälzungen, des gleichzeitigen Voranschreitens der Digitalisierung und der Tatsache, dass die Qualität der Arbeit von vielen Faktoren abhängt, werden in dieser Stellungnahme nur einige Aspekte hervorgehoben, auf die der slowenische Ratsvorsitz hingewiesen hat und denen bei der Entwicklung guter Arbeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Im Einzelnen geht es um folgende Themen: 1) Anpassung des Arbeitsumfelds an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung, 2) Aus- und Weiterbildung und lebenslanges Lernen, 3) Gewährleistung der Gleichstellung, 4) Beachtung der Vorteile und Risiken der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz sowie 5) die Rolle der Sozialpartner.

4. Anpassung des Arbeitsumfelds an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung

4.1. Aufgrund der Bevölkerungsalterung in Europa verlängert sich in den meisten Mitgliedstaaten auch die Lebensarbeitszeit, und das tatsächliche Renteneintrittsalter steigt. Deshalb muss das Arbeitsumfeld an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. In erster Linie geht es dabei darum, es an ihre körperlichen und geistigen Fähigkeiten anzupassen und gleichzeitig sicherzustellen, dass ihre Kompetenzbasis dem aktuellen Bedarf des Arbeitsmarktes entspricht. Die Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und das lebenslange Lernen älterer Beschäftigter sind ebenfalls unverzichtbar, um gute Arbeit für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten.

4.2. Für angemessene Arbeitsbedingungen müssen zwar in erster Linie die Arbeitgeber sorgen, doch spielt auch die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und dem Staat in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle, da sie mit ihrem Wissen über die Arbeitsabläufe und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen vom sozialen Dialog und von Tarifverträgen auf der geeigneten Ebene dazu beitragen können, ein Arbeitsumfeld zu schaffen, in dem auch ältere Beschäftigte ihrer Arbeit nachgehen können.

4.3. Auch den Mitgliedstaaten kommt eine wichtige Rolle zu. Durch angemessenen Sozialschutz, eine hochwertige Gesundheitsversorgung und verschiedene Anreize und Subventionen für Arbeitgeber können sie zur Schaffung eines Arbeitsumfelds beitragen, das eine sichere und produktive Tätigkeit im Alter ermöglicht.

4.4. Der EWSA regt an, der Umsetzung demografiebezogener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Es ist wichtig, die Sozialpartner aktiv in die Strategien und die Umsetzung von Maßnahmen in Bezug auf ältere Menschen auf dem Arbeitsmarkt einzubeziehen, einschließlich einer auf die Bedürfnisse dieser Gruppe abgestimmten Integration in den Arbeitsmarkt.

4.5. Es müssen moderne und innovative Formen der Zusammenarbeit zwischen jungen und älteren Menschen entwickelt werden. Dabei ist der gegenseitige Wissens- und Erfahrungsaustausch von entscheidender Bedeutung.

5. Aus- und Weiterbildung und lebenslanges Lernen

5.1. Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen wiederholt auf die Bedeutung des lebenslangen Lernens und der Weiterbildung sowohl für Arbeitslose als auch für Beschäftigte hingewiesen.⁽¹⁴⁾

⁽¹²⁾ Eurofound (2021), Leben, Arbeiten und COVID-19 (Aktualisierung April 2021): Verschlechterung der psychischen Gesundheit und Vertrauensverlust in der EU, während die Pandemie ins zweite Jahr geht, S. 4.

⁽¹³⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 44, ABl. C 197 vom 8.6.2018, S. 45, ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8, ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 15, ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 37, ABl. C 232 vom 14.7.2020, S. 18.

⁽¹⁴⁾ Wie in der Stellungnahme ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 38 dargelegt.

5.2. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, den Qualifikationsbedarf der Arbeitskräfte und der Arbeitgeber rechtzeitig zu antizipieren und strategisch zu planen. Dies erfordert die Zusammenarbeit der Sozialpartner insbesondere auf Branchen- und Betriebsebene.

5.3. Besonderes Augenmerk sollte Langzeitarbeitslosen und arbeitsmarktfernen Menschen gelten. Unter einer längeren Abwesenheit vom Arbeitsmarkt leidet nämlich auch die Beschäftigungsfähigkeit, insbesondere vor dem Hintergrund des rasanten digitalen Wandels.⁽¹⁵⁾ Verschärft wurde dieses Problem durch die pandemiebedingte Einstellung bestimmter Tätigkeiten, aufgrund derer Beschäftigte nicht mehr arbeiten durften. Deshalb ist in diesen Situationen eine wirksame aktive Beschäftigungspolitik erforderlich.

5.4. Die Schulungsmaßnahmen sollten darauf abzielen, das Bewusstsein der Arbeitgeber für die Bedeutung einer rechtzeitigen Planung des Bedarfs an Fähigkeiten und Qualifikationen für die künftige Arbeit angemessen zu schärfen. Diesbezüglich empfiehlt der EWSA, Plänen für die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten zur Förderung der IT-Kenntnisse besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

5.5. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, auch finanzielle und steuerliche Anreize für eine aktivere Weiterbildung der Arbeitnehmer durch ihren Arbeitgeber in Betracht zu ziehen. Dazu bieten sich direkte Finanzierungen oder Steuervergünstigungen für Unternehmen an.

6. Gewährleistung der Gleichstellung

6.1. Der EWSA hält es während und nach der Erholung für dringend erforderlich, die Gleichstellung in Bezug auf die persönlichen Umstände zu wahren und Diskriminierung jeglicher Form zu verhindern. Bei allen Chancen, die die verschiedenen Arbeitsformen bieten, besteht auch die Gefahr, dass diese die Ungleichheiten zwischen den Arbeitnehmern, auch in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter, verschärfen.⁽¹⁶⁾ Über alle geeigneten Kanäle, darunter auch durch Gesetzgebung oder Tarifverträge, müssen Wege zur Gewährleistung der Gleichstellung der Arbeitnehmer gefunden werden.

6.2. Der EWSA stellt fest, dass die Gleichstellung während der Pandemie gelitten hat, da die ergriffenen Maßnahmen nicht alle Beschäftigten und Unternehmen erreicht haben. Kleine und mittelständische Unternehmen, prekär Beschäftigte, Selbstständige, Migrantinnen und Migranten, junge Menschen und Frauen bekamen häufig keine Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste oder blieben bei den Maßnahmen unberücksichtigt. Das bedeutet, dass Armut und soziale Ausgrenzung während der Epidemie zugenommen haben. Auch musste so manches Unternehmen schließen, was zu Arbeitsplatzverlusten geführt hat.

6.3. Der EWSA stellt fest, dass sich die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt während der Pandemie erheblich verschlechtert hat⁽¹⁷⁾: Viele Frauen haben ihren Arbeitsplatz verloren, Familie und Beruf lassen sich schwerer vereinbaren und prekäre Beschäftigungsverhältnisse haben zugenommen.

6.4. Verschlechtert hat sich auch die Lage von Migrantinnen und Migranten und jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt: sie haben zunehmend Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden. Dazu sind in dieser Gruppe prekäre Beschäftigungsformen noch stärker verbreitet, mit denen kein gutes Leben möglich ist.

6.5. Ungleichheit spiegelt sich am stärksten in der Höhe der Bezahlung und in der Beschäftigungsstabilität wider. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik das Lohngefälle angegangen werden muss. Gleichzeitig müssen Lohntransparenz gefördert, horizontale und vertikale Segregation auf dem Arbeitsmarkt reduziert, die Vollzeitwerbstätigkeit von Frauen gefördert, Einschränkungen aufgrund unbezahlter Pflegearbeit beseitigt und die Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit durch verbindliche Maßnahmen gefördert werden. Außerdem ist durch entsprechende Maßnahmen für die Wahrung der Arbeitnehmerrechte Sorge zu tragen. Der soziale Dialog mit Schwerpunkt auf Tarifverhandlungen für atypische Tätigkeiten wie Hausarbeit, Pflegearbeit, Plattformarbeit usw. sollte ebenfalls gefördert werden.

7. Digitalisierung und künstliche Intelligenz

7.1. Die Digitalisierung revolutioniert die Arbeitsbeziehungen. Ihre Einführung am Arbeitsplatz ist allerdings mit positiven und negativen Folgen verbunden.

⁽¹⁵⁾ Die digitalen Kompetenzen der Arbeitnehmer und deren Aus- und Weiterbildung sind in den einzelnen EU-Ländern sehr unterschiedlich, wodurch die Ungleichheiten in der Situation der Arbeitnehmer noch verschärft werden. Im Jahr 2019 boten durchschnittlich weniger als 25 % der Unternehmen in der EU IT-Schulungen an, wobei die Spanne von 6 % in Rumänien bis 37 % in Finnland reichte.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 13.

⁽¹⁷⁾ <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>.

7.2. Digitale Lösungen sind auch hinsichtlich der Vertragsbeziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern problematisch. Um die Nachhaltigkeit guter Arbeit sicherzustellen, müssen die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt beobachtet und angemessene Mechanismen zum Schutz der Grundrechte der Arbeitnehmer gewährleistet werden, ohne dadurch die Entwicklung digitaler Lösungen zu beeinträchtigen. Die EU, die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und sonstige Interessenträger sollten an der Suche nach gerechten Lösungen für die Anliegen der Menschen mitwirken. Der EWSA betont, dass die zunehmende Digitalisierung im Arbeitsleben Vorteile bringen kann, gleichzeitig aber auch mit Herausforderungen verbunden ist. Diesbezüglich verweist der EWSA darauf, dass eine rasche Umsetzung der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung⁽¹⁸⁾ eine wichtige Rolle spielen kann.

7.3. Die künstliche Intelligenz am Arbeitsplatz muss kontrolliert eingesetzt werden, um insbesondere diskriminierende Praktiken und die unrechtmäßige Überwachung von Arbeitnehmern zu verhindern, was das Recht auf Nichterreichbarkeit und die Unterbindung sonstiger arbeitnehmerunfreundlicher Maßnahmen einschließt. Die Sozialpartner müssen bei der Annahme und Umsetzung von Rechtsvorschriften zur künstlichen Intelligenz eingebunden werden.

Brüssel, den 23. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ The European Social Partners framework agreement_and_studies/2020-06-22_agreement_on_digitalisation_-_with_signatures.pdf.

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Art. 43 Abs. 2 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 3**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 2.9****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>Der EWSA ist sich der zahlreichen Elemente, Faktoren und Umstände bewusst, die gute Arbeit und ihre nachhaltige Gewährleistung beeinflussen, was er in seiner Stellungnahme ⁽¹¹⁾ bekräftigt hat. Dazu gehören Aspekte wie Höhe und Vorhersagbarkeit der Löhne der Arbeitnehmer, Formen und Methoden der Arbeit, das Arbeitsumfeld, der Arbeitsschutz, stabile Beschäftigungsverhältnisse, lebenslanges Lernen, Fortbildung der Arbeitnehmer, geregelte und vorhersehbare Arbeitszeiten, Schutz der Arbeitnehmerrechte, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, aktiver und wirksamer sozialer Dialog usw.</p> <p>⁽¹¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 3.4.</p>	<p>Der EWSA ist sich der zahlreichen Elemente, Faktoren und Umstände bewusst, die gute Arbeit und ihre nachhaltige Gewährleistung beeinflussen, was er in seiner Stellungnahme ⁽¹¹⁾ bekräftigt hat. Dazu gehören Aspekte wie Höhe und Vorhersagbarkeit der Löhne der Arbeitnehmer, Formen und Methoden der Arbeit, einschließlich der Notwendigkeit von unterschiedlichen Formen der Arbeit und Flexibilität im Rahmen des sozialen Dialogs, das Arbeitsumfeld, der Arbeitsschutz, stabile Beschäftigungsverhältnisse, lebenslanges Lernen, Fortbildung der Arbeitnehmer, geregelte und vorhersehbare Arbeitszeiten, Schutz der Arbeitnehmerrechte, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, aktiver und wirksamer sozialer Dialog usw.</p> <p>⁽¹¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 3.4.</p>

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 92

Nein-Stimmen: 120

Enthaltungen: 15

ÄNDERUNGSANTRAG 4**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 3.3****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>Der EWSA weist darauf hin, dass durch die Pandemie bestimmte Wirtschafts- und Geschäftsmodelle sowie Beschäftigungsformen und Arbeitsmodelle aufgekommen sind, die vor der Krise übersehen oder nur unzureichend berücksichtigt wurden. Es muss darauf geachtet werden, dass diese immer häufiger vorkommenden Arbeits- und Geschäftsmodelle keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Qualität der Arbeit haben und keine unlauteren Praktiken darstellen.</p>	<p>Der EWSA weist darauf hin, dass durch die Pandemie bestimmte Wirtschafts- und Geschäftsmodelle sowie Beschäftigungsformen und Arbeitsmodelle aufgekommen sind, die vor der Krise übersehen oder nur unzureichend berücksichtigt wurden. Zwar ist es wichtig, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene das Unternehmertum sowie Maßnahmen zur Förderung der Selbstständigkeit zu stärken und die nachhaltige Entwicklung dieser immer häufiger vorkommenden Arbeits- und Geschäftsmodelle zu unterstützen, doch muss sichergestellt sein, dass sie keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Qualität der Arbeit haben und keine unlauteren Praktiken darstellen.</p>

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 90

Nein-Stimmen: 125

Enthaltungen: 16

ÄNDERUNGSANTRAG 5**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase**

Ziffer 6.2**Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Der EWSA stellt fest, dass die Gleichstellung während der Pandemie gelitten hat, da die ergriffenen Maßnahmen nicht alle Beschäftigten und Unternehmen erreicht haben. Kleine und mittelständische Unternehmen, prekär Beschäftigte, Selbstständige, Migrantinnen und Migranten, junge Menschen und Frauen bekamen häufig keine Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste oder blieben bei den Maßnahmen unberücksichtigt. Das bedeutet, dass Armut und soziale Ausgrenzung während der Epidemie zugenommen haben. Auch musste so manches Unternehmen schließen, was zu Arbeitsplatzverlusten geführt hat.	Der EWSA stellt fest, dass die Gleichstellung während der Pandemie gelitten hat, da die ergriffenen Maßnahmen nicht alle Beschäftigten und Unternehmen erreicht haben. Kleine und mittelständische Unternehmen, Beschäftigte in weniger dauerhaften und sicheren Arbeitsformen , Selbstständige, Migrantinnen und Migranten, junge Menschen und Frauen bekamen häufig keine Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste oder blieben bei den Maßnahmen unberücksichtigt. Das bedeutet, dass Armut und soziale Ausgrenzung während der Epidemie zugenommen haben. Auch musste so manches Unternehmen schließen, was zu Arbeitsplatzverlusten geführt hat.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 88

Nein-Stimmen: 138

Enthaltungen: 14

ÄNDERUNGSANTRAG 6**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 6.3****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Der EWSA stellt fest, dass sich die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt während der Pandemie erheblich verschlechtert hat ⁽¹⁷⁾ : Viele Frauen haben ihren Arbeitsplatz verloren, Familie und Beruf lassen sich schwerer vereinbaren und prekäre Beschäftigungsverhältnisse haben zugenommen. ⁽¹⁷⁾ https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains .	Der EWSA stellt fest, dass sich die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt während der Pandemie erheblich verschlechtert hat ⁽¹⁷⁾ : Viele Frauen haben ihren Arbeitsplatz verloren, Familie und Beruf lassen sich schwerer vereinbaren und die Herausforderungen bei der Suche nach einem dauerhafteren und sicheren Arbeitsplatz haben zugenommen. ⁽¹⁷⁾ https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains .

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 80

Nein-Stimmen: 143

Enthaltungen: 10

ÄNDERUNGSANTRAG 7**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 6.4****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Verschlechtert hat sich auch die Lage von Migrantinnen und Migranten und jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt: sie haben zunehmend Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden. Dazu sind in dieser Gruppe prekäre Beschäftigungsformen noch stärker verbreitet, mit denen kein gutes Leben möglich ist.	Verschlechtert hat sich auch die Lage von Migrantinnen und Migranten und jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt: sie haben zunehmend Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden. Darüber hinaus stehen sie noch stärker vor der Herausforderung, eine dauerhaftere und sichere Beschäftigung zu finden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 80

Nein-Stimmen: 143

Enthaltungen: 10

ÄNDERUNGSANTRAG 8**von:**

BARRERA CHAMORRO Maria del Carmen

MEYNENT Denis

SALIS-MADINIER Franca

ZORKO Andrej

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase**

Ziffer 6.5**Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>Ungleichheit spiegelt sich am stärksten in der Höhe der Bezahlung und in der Beschäftigungsstabilität wider. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik das Lohngefälle angegangen werden muss. Gleichzeitig müssen Lohntransparenz gefördert, horizontale und vertikale Segregation auf dem Arbeitsmarkt reduziert, die Vollzeitwerbstätigkeit von Frauen gefördert, Einschränkungen aufgrund unbezahlter Pflegearbeit beseitigt und die Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit durch verbindliche Maßnahmen gefördert werden. Außerdem ist durch entsprechende Maßnahmen für die Wahrung der Arbeitnehmerrechte Sorge zu tragen. Der soziale Dialog mit Schwerpunkt auf Tarifverhandlungen für atypische Tätigkeiten wie Hausarbeit, Pflegearbeit, Plattformarbeit usw. sollte ebenfalls gefördert werden.</p>	<p>Ungleichheit spiegelt sich am stärksten in der Höhe der Bezahlung und in der Beschäftigungsstabilität wider. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik das Lohngefälle angegangen werden muss. Gleichzeitig müssen durch verbindliche Maßnahmen Lohntransparenz gefördert, horizontale und vertikale Segregation auf dem Arbeitsmarkt reduziert, die Vollzeitwerbstätigkeit von Frauen gefördert, Einschränkungen aufgrund unbezahlter Pflegearbeit beseitigt und die Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit durch verbindliche Maßnahmen gefördert werden. Außerdem ist durch entsprechende Maßnahmen für die Wahrung der Arbeitnehmerrechte Sorge zu tragen. Der soziale Dialog mit Schwerpunkt auf Tarifverhandlungen für atypische Tätigkeiten wie Hausarbeit, Pflegearbeit, Plattformarbeit usw. sollte ebenfalls gefördert werden.</p>

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 102

Nein-Stimmen: 113

Enthaltungen: 16

ÄNDERUNGSANTRAG 10**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 7.3****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>Die künstliche Intelligenz am Arbeitsplatz muss kontrolliert eingesetzt werden, um insbesondere diskriminierende Praktiken und die unrechtmäßige Überwachung von Arbeitnehmern zu verhindern, was das Recht auf Nichterreichbarkeit und die Unterbindung sonstiger arbeitnehmerunfreundlicher Maßnahmen einschließt. Die Sozialpartner müssen bei der Annahme und Umsetzung von Rechtsvorschriften zur künstlichen Intelligenz eingebunden werden.</p>	<p>Um eine transparente und ausgewogene Entwicklung der künstlichen Intelligenz sicherzustellen, muss diese am Arbeitsplatz kontrolliert eingesetzt werden, um insbesondere unbegründete Bedenken auszuräumen, die Autonomie der Arbeitnehmer zu stärken und diskriminierende Praktiken, die unrechtmäßige Überwachung von Arbeitnehmern sowie sonstige arbeitnehmerunfreundliche Maßnahmen zu unterbinden. Die Sozialpartner müssen bei der Annahme und Umsetzung von Rechtsvorschriften zur künstlichen Intelligenz eingebunden werden.</p>

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 88
 Nein-Stimmen: 136
 Enthaltungen: 10

ÄNDERUNGSANTRAG 11**von:**

ARDHE Christian
 HOŠTÁK Martin
 KONTKANEN Mira-Maria
 LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 1.1****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Gute Arbeit ist ein grundlegender Bestandteil eines guten Lebens. Ohne die Einhaltung des Grundsatzes „Gute Arbeit für ein gutes Leben“ (quality of work for quality of life) ist eine nachhaltige soziale Entwicklung nicht denkbar. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist deshalb überzeugt, dass diesem Grundsatz in der EU-Politik besondere Aufmerksamkeit gebührt, da sie dem Risiko von Ungleichheit, Armut, sozialer Ausgrenzung und unlauterem Wettbewerb vorbeugen muss.	Gute Arbeit ist ein grundlegender Bestandteil eines guten Lebens und muss im Zusammenhang mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden, wobei der weitergehende Kontext des nachhaltigen Wachstums und der nachhaltigen Beschäftigung zu berücksichtigen ist, insbesondere die Umstellung auf eine grüne Wirtschaft und die Digitalisierung. Der EWSA würdigt zugleich die Bedeutung der Arbeitgeber für die Förderung der Kompetenzen, der Beschäftigung, vielfältiger Formen der Arbeit, der Sicherheit, des Wohlergehens der Arbeitnehmer und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist deshalb überzeugt, dass guter Arbeit als Bestandteil von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der EU-Politik besondere Aufmerksamkeit gebührt, da sie einen bedeutenden Beitrag zur Förderung von nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Produktivität leisten und zugleich dem Risiko von Ungleichheit, Armut, sozialer Ausgrenzung und unlauterem Wettbewerb entgegenwirken kann.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 79
 Nein-Stimmen: 136
 Enthaltungen: 11

ÄNDERUNGSANTRAG 12**von:**

ARDHE Christian
 HOŠTÁK Martin
 KONTKANEN Mira-Maria
 LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase**

Ziffer 1.2**Neue Ziffer:****Gliederungsebene: nach bestehender Ziffer — gleichgeordnet**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	<p><i>Der EWSA betont, dass umfassende und zielgerichtete Maßnahmen erforderlich sind, um die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten reaktions- und widerstandsfähig und inklusiv zu machen. Als Folge der Pandemie muss ein besonderer Schwerpunkt auf der Schaffung flexibler Arbeitsplätze liegen. Der EWSA weist allerdings darauf hin, dass Arbeitsmarktentwicklungen unterstützt werden müssen, aber nicht überreguliert oder behindert werden dürfen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten sowie den verschiedenen, ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten gelten. Im Hinblick auf die Gewährleistung einer soliden wirtschaftlichen Grundlage zur Unterstützung fairer Übergänge in Europa sollte der Fokus auf einen fairen, stabilen und berechenbaren Regelungsrahmen für Unternehmen gerichtet sein, der den Verwaltungsaufwand für Unternehmen möglichst gering hält.</i></p>

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 79

Nein-Stimmen: 144

Enthaltungen: 7

ÄNDERUNGSANTRAG 15**von:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Schlüsselemente nachhaltiger und guter Arbeit in und nach der Aufbauphase****Ziffer 1.12****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>Der EWSA weist darauf hin, dass aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht unmittelbar hervorgeht, was gute Arbeit ausmacht, und fordert die Kommission deshalb auf, diesbezüglich nachzubessern. Für die Verwirklichung der in der Aufbau- und Resilienzfazilität festgelegten Ziele ist gute Arbeit von entscheidender Bedeutung. Schutzbedürftige Gruppen wie prekär beschäftigte und junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von der Epidemie am härtesten getroffen wurden, dürfen nicht vergessen werden.</p>	<p>Der EWSA weist darauf hin, dass aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht unmittelbar hervorgeht, was gute Arbeit ausmacht, und fordert die Kommission deshalb auf, sicherzustellen, dass diese Aspekte bei der Umsetzung der Fazilität angemessen berücksichtigt werden. Für die Verwirklichung der in der Aufbau- und Resilienzfazilität festgelegten Ziele ist gute Arbeit von entscheidender Bedeutung. Schutzbedürftige Gruppen, die von der Epidemie am härtesten getroffen wurden, dürfen nicht vergessen werden.</p>

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 82

Nein-Stimmen: 140

Enthaltungen: 8

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sicherung einer fairen Lebensmittelversorgungskette“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2021/C 517/05)

Berichtersteller: **Branko RAVNIK**

Mitberichtersteller: **Peter SCHMIDT**

Befassung	Schreiben des slowenischen Ratsvorsitzes, 19.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	9.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/1/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette als einen Fortschritt bei der Bekämpfung der Machtungleichgewichte in der Versorgungskette. Unlautere Handelspraktiken sind ein vielschichtiges Phänomen mit weitreichenden gesellschaftlichen Auswirkungen, und eine Regulierung ist hier von zentraler Bedeutung. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Richtlinie dringend umzusetzen und durchzuführen und so gegen unlautere Handelspraktiken anzugehen.

1.2. Die europäische Lebensmittelversorgungskette hat sich während der COVID-19-Pandemie als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen. Die Verbraucher hatten jederzeit Zugang zu fast allen Lebensmitteln. Trotz der Infektionsrisiken leisteten die Arbeitnehmer der gesamten Lebensmittelversorgungskette hervorragende Arbeit.

1.3. Allerdings kam es ersten Beobachtungen zufolge in den Bereichen Produktion, Vertrieb und Verbrauch auch zu erheblichen Verhaltensänderungen. Der EWSA plädiert dafür, den Wandel der europäischen Lebensmittelsysteme zu unterstützen, damit sie ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltiger, widerstandsfähiger, gerechter und inklusiver werden. Vor allem sollen sie den europäischen Verbraucherinnen und Verbrauchern gesunde, nachhaltig erzeugte sichere Lebensmittel bieten. Der EWSA stellt fest, dass die Zusammenarbeit — und nicht der Wettbewerb — zwischen den Akteuren der Lebensmittelkette von entscheidender Bedeutung ist, um ein widerstandsfähigeres und nachhaltigeres Lebensmittelsystem zu fördern und sicherzustellen, dass die Akteure einen fairen Anteil erhalten, sowie Verleumdungen zu vermeiden.

1.4. Der EWSA bekräftigt seine Empfehlung, dass schwächere Marktteilnehmer, insbesondere Landwirte, einen fairen und gerechten Preis erhalten, der ihnen ein mit Blick auf Investitionen, Innovation und nachhaltige Erzeugung angemessenes Einkommen ermöglicht⁽¹⁾. Es sollte ein Mechanismus eingerichtet werden, um die Verteilung der Bruttowertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette zu überwachen. Aus den Zahlen der Kommission geht hervor, dass der Anteil der Primärerzeuger an der Bruttowertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette von 31 % im Jahr 1995 auf 23,4 % im Jahr 2015 zurückgegangen ist (letzte verfügbare Zahlen).

1.5. Der EWSA empfiehlt außerdem nachdrücklich, auch unlautere Handelspraktiken zu bekämpfen, die nicht als Mindeststandards in der Richtlinie benannt werden⁽²⁾. Er begrüßt die Bemühungen mehrerer Mitgliedstaaten, Fragen wie den Kauf unter den Erzeugungskosten, Double-race-Auktionen oder den Schutz sämtlicher Akteure in der Lebensmittelversorgungskette unabhängig von ihrer Größe oder ihrer Stellung in der Lebensmittelkette anzugehen. Er begrüßt den Beschluss der Kommission, unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette zu regeln, bedauert jedoch, dass die Kommission keinen harmonisierten Ansatz fördert, um eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern.

⁽¹⁾ EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“ (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165).

⁽²⁾ EWSA-Stellungnahme „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 130), und EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“ (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165).

Künftige zusätzliche Maßnahmen sollten mit dem Binnenmarkt vereinbar und Gegenstand einer ordnungsgemäßen Folgenabschätzung sein. Der EWSA befürwortet dennoch, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen und durchführen, um für mehr Gerechtigkeit in der Lebensmittelversorgungskette zu sorgen, und fordert in Zukunft einen stärker harmonisierten Ansatz.

1.6. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Rechtsvorschriften zum Schutz aller Wirtschaftsakteure zu erlassen. Größe ist nicht unbedingt ein Indikator für Marktmacht. Dementsprechend sollten alle Unternehmen, sowohl die großen als auch die kleinen, vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden.

1.7. Darüber hinaus fordert der EWSA die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Mechanismen auf, mit denen sie die Durchführung der Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie überwachen, bewerten und durchsetzen sowie in Zusammenarbeit mit den Interessenträgern Dialogforen einrichten können.

1.8. Derzeit schwächt die ungleich verteilte Wirtschafts- und Verhandlungsmacht in den europäischen (aber auch in den globalen) Lebensmittelsystemen die Rentabilität des Agrarsektors und führt zu sinkenden Löhnen, weniger Investitionspotenzial bei kleinen und mittleren Lebensmittelunternehmen sowie zum Verlust von familiengeführten Einzelhandelsunternehmen. Daher sind im Sinne einer ausgewogenen Entwicklung der Akteure in der europäischen Lebensmittelversorgungskette sowie einer gerechten Verteilung der wirtschaftlichen Gewinne der Lebensmittelerzeugung und -verteilung innerhalb und außerhalb der EU faktenbasierte Korrekturmechanismen erforderlich, um so nachhaltige Lebensmittelsysteme zu fördern. Die Kommission hat keine Schlüsse aus den Folgenabschätzungen zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ gezogen.

1.9. Der EWSA betont, dass alle Interessenträger über die richtigen Instrumente und Informationen verfügen müssen, um von der Richtlinie profitieren zu können. Der EWSA fordert daher die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) dazu auf, sicherzustellen, dass die Interessenträger mit ihren Rechten und den Verfahren, diese geltend zu machen, vertraut sind, und zwar auch im grenzüberschreitenden Handel sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern.

1.10. Der EWSA bekräftigt, dass die Förderung gerechterer Handelspraktiken Teil einer umfassenden Lebensmittel- und Handelspolitik der EU sein sollte, die die gesamte Lieferkette umfasst und die Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung gewährleistet.

2. Einführung

2.1. Unlautere Handelspraktiken werden definiert als „Handelspraktiken zwischen Unternehmen, die von der guten Handelspraxis abweichen sowie gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden“⁽³⁾. Aufgrund der sehr ungleich verteilten Marktmacht der Marktteilnehmer ist die Lebensmittelversorgungskette besonders anfällig für unlautere Handelspraktiken. Unlautere Handelspraktiken können in allen Bereichen der Lebensmittelversorgungskette auftreten, und unlautere Handelspraktiken in einem bestimmten Teil der Kette können sich je nach Marktmacht der beteiligten Akteure auf andere Bereiche auswirken⁽⁴⁾.

2.2. Wie in den EWSA-Stellungnahmen zu den Themen „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“⁽⁵⁾ aus dem Jahr 2016 und „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“⁽⁶⁾ aus dem Jahr 2018 dargelegt wird, hat die Konzentration der Verhandlungsmacht zum Missbrauch marktbeherrschender Stellungen geführt, sodass die schwächeren Akteure zunehmend unlauteren Handelspraktiken ausgesetzt sind. Dadurch wird das wirtschaftliche Risiko vom Markt auf die Versorgungskette übertragen, was besonders negative Auswirkungen für die Verbraucher und einige Akteure wie Landwirte, Arbeitnehmer und KMU hat. Aus den Zahlen der Kommission geht hervor, dass der Anteil der Primärerzeuger an der Bruttowertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette von 31 % im Jahr 1995 auf 23,4 % im Jahr 2015 zurückgegangen ist (letzte verfügbare Zahlen). Laut Kommission wird das Problem unlauterer Handelspraktiken von allen Beteiligten in der Lebensmittelversorgungskette als solches gesehen, und Berichten zufolge sind die meisten Marktteilnehmer auch schon mit unlauteren Handelspraktiken konfrontiert gewesen⁽⁷⁾.

2.3. Die Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁸⁾ über unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette wurde im April 2019 verabschiedet. Die Richtlinie ist kurz und knapp gefasst und beruht auf einigen wenigen zentralen Grundsätzen. Die Richtlinie musste von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Mai 2021 in nationales Recht umgesetzt werden, das sechs Monate später anzuwenden ist. Dies ist Teil einer umfassenderen Regelungsaagenda, die auf eine effizientere und gerechtere Lebensmittelversorgungskette abzielt und auch die

⁽³⁾ Europäische Kommission, 2014.

⁽⁴⁾ Task-Force „Agrarmärkte“, 2016.

⁽⁵⁾ EWSA-Stellungnahme „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (Abl. C 34 vom 2.2.2017, S. 130).

⁽⁶⁾ EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“ (Abl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165).

⁽⁷⁾ Mitteilung der Kommission, 2014.

⁽⁸⁾ Richtlinie (EU) 2019/633 vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (Abl. L 111 vom 25.4.2019, S. 59).

Zusammenarbeit der Erzeuger und Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz umfasst. Die Strategie ‚Vom Hof auf den Tisch‘⁽⁹⁾ soll ebenfalls dazu beitragen, die Position der Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette zu verbessern.

2.4. Der slowenische EU-Ratsvorsitz hat den EWSA um die Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme ersucht, in der es um die effektive Umsetzung der Ziele der Richtlinie in der Praxis, um bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten bei der Regulierung der Lebensmittelversorgungskette sowie um die Schritte gehen soll, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass dieser Prozess nicht zum Erliegen kommt.

3. Standpunkt des EWSA zu unlauteren Handelspraktiken

3.1. In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2018⁽¹⁰⁾ begrüßt der EWSA den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken als notwendigen ersten Schritt zum Schutz der schwächeren Marktteilnehmer, insbesondere der Landwirte, der Arbeitnehmer und bestimmter anderer Marktteilnehmer, sowie zur Verbesserung der Verwaltung in der Lebensmittelversorgungskette. Ein Regulierungsansatz und ein Rechtsrahmen mit wirksamen und verlässlichen Durchsetzungsmechanismen sind der Weg, um auf EU-Ebene effektiv gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen. Dies wurde 2020 in der EWSA-Stellungnahme zur Strategie ‚Vom Hof auf den Tisch‘⁽¹¹⁾ noch einmal bekräftigt.

3.2. Der EWSA bedauerte jedoch, dass die Europäische Kommission durch das Verbot lediglich einer bestimmten Anzahl unlauterer Handelspraktiken für die EU nicht mehr als einen minimalen einheitlichen Schutzstandard einführt. Es müssen alle missbräuchlichen Praktiken verboten werden.

3.3. Im Bereich der Durchsetzung begrüßte der EWSA den Kommissionsvorschlag, einen harmonisierten EU-Rahmen für Durchsetzungsbehörden zu schaffen.

3.4. Neben dem Kampf gegen unlautere Handelspraktiken empfahl der EWSA der Europäischen Kommission, Anreize und Unterstützung für Geschäftsmodelle bereitzustellen, die in der Lebensmittelversorgungskette zu mehr Nachhaltigkeit sowie zu Ausgewogenheit und mehr Effizienz beitragen, um die Position schwächerer Akteure zu stärken.

4. Umsetzung und Durchführung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken — Sachstand

4.1. Die Mitgliedstaaten befinden sich gegenwärtig im Prozess der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie.⁽¹²⁾ Die meisten Bauernverbände, Gewerkschaften und Lebensmittel verarbeitende Betriebe halten die geplanten Maßnahmen für nicht ausreichend, um ihren Schutz zu gewährleisten. Dennoch haben sie die zur Umsetzung der Richtlinie vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützt und sogar ehrgeizigere Ziele gefordert, auch wenn aus dem Einzelhandel zuweilen abweichende Meinungen zu hören waren.

4.2. Die Kommission wird bis November 2021 einen Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie und 2025 eine Bewertung ihrer Wirksamkeit vorlegen. Die Bewertung wird sich auf die Jahresberichte der Mitgliedstaaten und die Ergebnisse stützen, die sich bei ihren Konsultationen der Interessenträger zur Situation hinsichtlich unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette ergeben⁽¹³⁾. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission auch die Käufer konsultiert und ihre Erfahrungen mit der Richtlinie einholt. Der mit der Richtlinie eingerichtete Kooperationsmechanismus sollte für die Durchsetzungsbehörden und die Kommission ein geeignetes Forum sein, um die Wirksamkeit der Richtlinie auf der Grundlage der Jahresberichte der Mitgliedstaaten zu erörtern. Bei diesen regelmäßigen Treffen können bewährte Verfahren, aber auch Lücken ermittelt und die Ansätze der Mitgliedstaaten verglichen werden.

4.3. Der EWSA begrüßt den Beschluss der Kommission, unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette zu regeln, bedauert jedoch, dass die Kommission keinen harmonisierten Ansatz fördert, was zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führt. Der EWSA befürwortet dennoch, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie umsetzen und durchführen, um für mehr Gerechtigkeit in der Lebensmittelversorgungskette zu sorgen, und fordert in Zukunft einen stärker harmonisierten Ansatz.

5. Bewährte Verfahren bei der Umsetzung/Durchführung

5.1. Der EWSA begrüßt die ehrgeizigen nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie (im Folgenden: „bewährte Verfahren“), mit denen bestimmte unlautere Handelspraktiken, die unter gewissen Bedingungen in der Richtlinie erlaubt sind, verboten werden. Beispielsweise die im deutschen Gesetz⁽¹⁴⁾ für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehenen Verbote, nicht verkaufte Erzeugnisse an den Lieferanten zurückzugeben, ohne für diese zu bezahlen, oder die Lagerkosten des Käufers an den Lieferanten weiterzugeben.

⁽⁹⁾ Strategie ‚Vom Hof auf den Tisch‘.

⁽¹⁰⁾ EWSA-Stellungnahme ‚Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette‘ (Abl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165).

⁽¹¹⁾ EWSA-Stellungnahme ‚Vom Hof auf den Tisch‘ — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“ (Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 268).

⁽¹²⁾ Nationale Umsetzungsmaßnahmen nach Mitgliedstaat.

⁽¹³⁾ Website der Europäischen Kommission.

⁽¹⁴⁾ Vorbehaltlich der für den 28. Mai 2021 geplanten Zustimmung im Bundesrat. Dementsprechend wurde die Europäische Kommission auch noch nicht offiziell unterrichtet.

5.2. Der EWSA begrüßt, dass in die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie Artikel aufgenommen wurden, die allen Marktteilnehmern den Kauf unter den Erzeugungskosten verbieten, wie es im spanischen Recht⁽¹⁵⁾ der Fall ist. Dort wird allen Marktteilnehmern nicht nur der Kauf unter den Erzeugungskosten verboten, sondern auch die Zerstörung von Werten entlang der Lebensmittelversorgungskette. Auch der italienische Gesetzgeber wurde beauftragt, dieses Problem im Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen⁽¹⁶⁾. In Deutschland wird im Rahmen der Bewertung, die zwei Jahre nach Inkrafttreten stattfinden wird, der Deutsche Bundestag ein mögliches Verbot des Kaufs unter den Erzeugungskosten prüfen.

5.3. Dies ist Teil eines größeren Pakets von Initiativen der Europäischen Kommission, darunter beispielsweise Preismarktbeobachtungsstellen⁽¹⁷⁾, die für mehr Transparenz und Gerechtigkeit in der Branche von wesentlicher Bedeutung sind. Darüber hinaus muss auch darauf hingewiesen werden, wie wichtig die Gegenseitigkeit im internationalen Handel ist⁽¹⁸⁾.

5.4. Der EWSA begrüßt die Einsetzung einer Ombudsperson für die Überwachung der Umsetzung der Vorschriften. In Spanien wurde eine unabhängige Agentur (AICA) eingerichtet, um die Umsetzung des Gesetzes zu überwachen; gleichzeitig ist eine Ombudsperson damit beauftragt, freiwillige Verhaltenskodizes zu fördern. In Deutschland werden sich von unlauteren Handelspraktiken Betroffene mit ihren Beschwerden anonym an eine unabhängige Ombudsperson wenden können, dazu gehört auch die Meldung unlauterer Praktiken, die in den Rechtsvorschriften nicht aufgeführt sind. Der Ombudsmann kann auch Ermittlungen einleiten und Verstöße an die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) weiterleiten sowie Erzeugungskosten und Preisentwicklungen beobachten⁽¹⁹⁾.

5.5. Größe ist nicht unbedingt ein Indikator für Marktmacht. Dementsprechend sollten alle Unternehmen, sowohl die großen als auch die kleinen, vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Rechtsvorschriften zum Schutz aller Wirtschaftsakteure zu erlassen. Auch wenn sie dieses Ziel nicht ganz erreichen, würdigt er die Bemühungen der Länder, die Gesetze geschaffen haben, mit denen größere Akteure zumindest in Schlüsselsektoren geschützt werden. In Deutschland beispielsweise wird der Grenzwert von 350 Mio. EUR für Unternehmen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittelproduktion beibehalten, aber für Fleisch, Obst, Gemüse und Gartenbauerzeugnisse wird der Grenzwert auf einen Umsatz von 4 Mrd. EUR festgesetzt⁽²⁰⁾, wodurch mehr Akteure gesetzlich geschützt werden. Im belgischen Gesetzesentwurf wurde der mehrstufige Ansatz aufgegeben: Unterhalb des Grenzwertes von 350 Mio. EUR gilt der Schutz gegen unlautere Handelspraktiken für alle Wirtschaftsakteure, unabhängig von ihrer Größe im Verhältnis zum Käufer. Spanien bietet Primärerzeugern besonderen Schutz, wobei alle Marktteilnehmer unabhängig von ihrer Größe und/oder Marktstellung gesetzlich geschützt sind.

5.6. Die Folgen von Double-race-Auktionen⁽²¹⁾ für Landwirte⁽²²⁾ sind extrem negativ. Die Landwirte sind aufgrund des Machtungleichgewichts zwischen Käufern und Verkäufern de facto gezwungen, sich an dieser Art von Auktionen zu beteiligen. Ein Verbot von Double-race-Auktionen würde helfen, zu vermeiden, dass Lieferanten unter ihren Erzeugungskosten verkaufen. Auch wenn der Prozess zur Umsetzung der Richtlinie in Italien noch nicht zum Abschluss gekommen ist, verfolgt der EWSA mit Interesse die laufende Diskussion über die Möglichkeit des Verbots von Double-race-Auktionen in Italien, wo der Gesetzgeber beauftragt wurde, diese Frage im Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen.

5.7. Als bewährtes Verfahren betrachtet der EWSA auch die Verpflichtung, über alle Vorgänge schriftliche Verträge abzuschließen und sie mit dem Ziel größerer Transparenz und Kontrolle in eine Datenbank aufzunehmen. Das spanische Recht sieht eine derartige Verpflichtung vor, die sich sehr positiv auf die Handelsbeziehungen auswirkt. Der Vertrag sollte unter anderem Elemente wie Qualität, Laufzeit, Preis, Preisindikator, Neuverhandlung, Verlängerung und Auflösung mit Kündigungsfrist enthalten.

5.8. In diesem Zusammenhang befürwortet der EWSA die deutsche Vorschrift, die eine erste Bewertung zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorsieht. Er begrüßt, dass der Deutsche Bundestag neben der Überprüfung der Einhaltung bestehender Verbote auch die Liste untersagter unlauterer Handelspraktiken erweitern kann⁽²³⁾. Ebenfalls nimmt er den belgischen Gesetzesentwurf zur Kenntnis, der die Möglichkeit vorsieht, nach Konsultation der Interessenträger unlautere Handelspraktiken jederzeit per königlichem Erlass in die Liste aufzunehmen.

⁽¹⁵⁾ Die Änderung des Gesetzes „Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria“ erfolgt über das Gesetz „Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria“, das gegenwärtig ausgearbeitet wird.

⁽¹⁶⁾ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana [italienisches Amtsblatt] vom 23.4.2021.

⁽¹⁷⁾ Marktbeobachtungsstellen der Europäischen Kommission. Siehe auch das Beispiel der französischen Beobachtungsstelle für Lebensmittelpreise und -margen.

⁽¹⁸⁾ EWSA Stellungnahme „Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit dem europäischen Grünen Deal“ (ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 66).

⁽¹⁹⁾ Website der BLE.

⁽²⁰⁾ Diese Vorschrift gilt nur bis Mai 2025, danach wird der Schwellenwert auf 350 Mio. EUR gesenkt.

⁽²¹⁾ Double-race-Auktionen sind Mechanismen, die von Käufern genutzt werden, um Lieferanten in kurzfristigen Online-Auktionen so gegeneinander bieten zu lassen, dass ihre Ware einen möglichst geringen Preis erzielt.

⁽²²⁾ Oxfam-Fallstudie.

⁽²³⁾ Teil der Bewertung wäre auch die Prüfung eines möglichen Verbots des Ankaufs von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen unter ihren Erzeugungskosten.

6. Festgestellte Lücken

6.1. Der EWSA hebt hervor, dass alle in der Richtlinie aufgeführten unlauteren Handelspraktiken den schwächsten Akteuren der Kette schaden können, das betrifft auch die so genannten „grauen Praktiken“. Schwächere Lieferanten könnten sich gezwungen sehen, Vereinbarungen mit Käufern mit größerer Verhandlungsmacht zu schließen, die Vertragsbedingungen enthalten, die ihren Interessen zuwiderlaufen. Die Möglichkeit eines „generellen Verbots“ aller unlauteren Handelspraktiken wurde zwar in mehreren Mitgliedstaaten erörtert, dieses ehrgeizige Ziel ohne Hilfe der EU zu erreichen, hat sich jedoch als schwierig erwiesen. Desgleichen forderte der EWSA in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2018 ein umfassendes Verbot unlauterer Handelspraktiken und für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Liste der ursprünglich verbotenen unlauteren Handelspraktiken zu erweitern. Es bleibt abzuwarten, welche Überarbeitungsmechanismen durch die Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden.

6.2. Die Richtlinie gewährt Lieferanten, ihren Organisationen und Organisationen ohne Erwerbzweck, die im Namen von Lieferanten tätig sind, das Recht auf Beschwerdeerhebung. Der EWSA befürchtet jedoch, dass es Fälle illegaler unlauterer Handelspraktiken geben könnte, bei denen Betroffene (z. B. Arbeitnehmer) davon Kenntnis erlangen, die Durchsetzungsbehörden jedoch nicht dagegen vorgehen können, weil keine förmliche Beschwerde eines betroffenen Marktteilnehmers oder seiner Organisation vorliegt. Da die betroffenen Marktteilnehmer selbst bei Missachtung ihrer Rechte möglicherweise nur zögerlich Beschwerde erheben werden, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, genau zu kontrollieren und zu prüfen, inwieweit Änderungen erforderlich sein könnten, um die von Marktteilnehmern abhängigen schutzbedürftigsten Parteien, wie Arbeitnehmer, Landwirte und Fischer, besser zu schützen. Die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken setzt keinen schriftlichen Vertrag voraus, geht aber gleichwohl von Verkaufsbeziehungen aus. Der EWSA empfiehlt daher nachdrücklich, den Schutz auf Fälle unlauterer Handelspraktiken ohne (schriftlichen) Vertrag auszuweiten. Der EWSA hat bereits die Einführung eines Rechts zur Erhebung von Sammelklagen⁽²⁴⁾ gefordert.

6.3. Der mehrstufige Ansatz der Richtlinie führt dazu, dass Marktteilnehmer mit geringer Verhandlungsmacht, aber hohen Umsätzen in bestimmten Situationen rechtlich nicht geschützt sind. Dies führt zu Unsicherheit bei Lieferanten, die keine Kenntnis vom Jahresumsatz ihrer Geschäftspartner haben. Der EWSA fordert die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten auf, die negativen Folgen dieses mehrstufigen Ansatzes zu überwachen und auf sie zu reagieren und einen von der Größe unabhängigen Schutz aller Wirtschaftsakteure in Erwägung zu ziehen.

6.4. Stabile, ausgewogene und langfristige Geschäftsbeziehungen zwischen den Akteuren der Lebensmittelkette können die Landwirte, die mit der Zeit einen immer geringeren und weiter sinkenden Prozentsatz am Endpreis genommen haben, dabei unterstützen, stärker zum Mehrwert der Erzeugnisse beizutragen. Regionalität und Qualitätsaspekte können die Wertschöpfung in der Region halten, anstatt Rohstoffe aus Drittländern einzuführen, deren Produktionsstandards meistens unter denjenigen der EU liegen. Eine bessere Herkunftskennzeichnung würde die Transparenz der Lebensmittelversorgungsketten erhöhen.

7. Durch die COVID-19-Pandemie zu Tage getretene Schwachstellen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette

7.1. Die europäische Lebensmittelversorgungskette hat sich während der COVID-19-Pandemie im Großen und Ganzen als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen. Die Verbraucher hatten jederzeit Zugang zu fast allen Lebensmitteln. Trotz der Infektionsrisiken leisteten die Arbeitnehmer der gesamten Lebensmittelversorgungskette hervorragende Arbeit. Die COVID-19-Pandemie wirkt sich indes weltweit auf das gesamte Agrar- und Lebensmittelsystem aus. Sie bewirkt bei den globalen und nationalen Lebensmittelsystemen einen symmetrischen, aber asynchron auftretenden Schock mit Auswirkungen auf die folgenden Bereiche: 1) Angebots- und Nachfragekanäle zu unterschiedlichen Zeitpunkten; 2) alle Elemente des Lebensmittelsystems, von der Primärerzeugung über die Lebensmittelverarbeitung bis hin zu Einzelhandel und Gastronomie (HORECA), internationale Handels- und Logistiksysteme sowie Zwischen- und Endnachfrage; 3) Faktormärkte (Arbeit und Kapital) und Vorleistungsgüter. Diese Effekte übertragen sich u. a. über zahlreiche makroökonomische Faktoren (z. B. Wechselkurse, Energiepreise, Zugang zu den Finanzmärkten) und vor allem den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit.

7.2. Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern (die Kommission veröffentlichte Leitlinien zu Personen mit wesentlichen Aufgaben, z. B. Saisonarbeiter) zwischen den Mitgliedstaaten hatten Auswirkungen auf viele Bereiche der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung, in denen die Arbeit hauptsächlich von Saisonarbeitskräften aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern bewältigt wird (z. B. Obst- und Gemüseernte sowie Fleisch- und Milchverarbeitung). Darüber hinaus leben und arbeiten Wanderarbeitnehmer häufig unter unwürdigen Bedingungen und sind einem höheren Infektionsrisiko ausgesetzt, wie die Ausbrüche in Schlachthöfen und Fleischverpackungsbetrieben weltweit belegen. Die Folgen sind eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, aber auch die Unterbrechung der Lebensmittelversorgungskette.

7.3. Darüber hinaus hat die Unterbrechung des Lebensmitteltransports aufgrund der Beschränkungen und logistischen Störungen infolge der Pandemie auch zu Protektionismus mit Auswirkungen auf Lebensmitteleinführen und -ausführen geführt. Gleichzeitig wurde vielfach auf die Bedeutung regional erzeugter Lebensmittel in der EU und die traditionellen Vorteile kurzer Versorgungsketten, der lokalen Erzeugung und des lokalen Handels hingewiesen. In der Krise haben sich kurze Versorgungsketten, lokale Erzeugung und lokaler Handel als noch attraktiver erwiesen. Die Verbraucher suchen nach

⁽²⁴⁾ EWSA-Stellungnahme „Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (Abl. C 34 vom 2.2.2017, S. 130).

neuen und direkteren Möglichkeiten für den Lebensmitteleinkauf und die Erzeuger finden so neue Absatzmärkte für ihre Erzeugnisse. Einer der wichtigsten Punkte ist jedoch, dass der faire und nachhaltige Handel auf regionaler und internationaler Ebene fortgeführt werden muss. Handelsbeschränkungen können die Stabilität gefährden, wovon vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen betroffen wären.

7.4. Der Lockdown hat die Gastronomie und einen Teil der Lebensmittelindustrie (z. B. das Hotel- und Gaststätten- und andere Gewerbe, die außer Haus ausgeübt werden, Lebensmittellieferdienste sowie Groß- und Einzelhändler in touristischen Gebieten) weitestgehend in die Knie gezwungen. Die Folgen sind weitreichend. Der Niedergang der betroffenen Unternehmen war nicht die einzige Folge der Störung der Geschäftstätigkeit, sondern auch die Unterbrechung des bewährten Lebensmittelversorgungssystems, auf das viele Landwirte und Lieferanten landwirtschaftlicher Erzeugnisse angewiesen waren. Die Lieferanten frischer Erzeugnisse wurden hart getroffen; Qualitätsweine, Käse und die normalerweise über Restaurants verkauften hochwertigen Fleischstücke wurden durch Standardprodukte aus dem Supermarkt ersetzt und zu Hause konsumiert (FAO, 2020; OECD, 2020). Einige Erzeuger reagierten, indem sie sich dem Einzelhandel oder Online-Märkten annäherten, wobei sie in vielen Fällen sehr gute Kompromisse und Vereinbarungen erzielten, doch viele waren nicht imstande, sich anzupassen, und verloren Kunden und Einnahmen. Der Agrotourismus, den Landwirte häufig als Möglichkeit zur Diversifizierung ihrer Einkommensquellen nutzen, war ebenfalls stark von den COVID-19-Beschränkungen betroffen.

7.5. Durch die COVID-19-Krise wurde die Umstellung auf Online-Käufe dramatisch beschleunigt, und dieser Trend dürfte anhalten. Aus einer aktuellen McKinsey-Studie⁽²⁵⁾ geht hervor, dass der Verkauf von Lebensmitteln über das Internet in Europa im Jahr 2020 um 55 % zugenommen hat. Diese Tendenz wird weiter an Fahrt gewinnen, da 50 % der Verbraucher, die in der Pandemie über das Internet kauften, dies auch weiterhin zu tun gedenken.

7.6. COVID-19 und seine rasche weltweite Ausbreitung sind ein großer Schock für die EU und die Weltwirtschaft. Zur Entlastung der am stärksten betroffenen Wirtschaftszweige wurden sofort umfassende Haushalts-, Liquiditäts- und politische Maßnahmen ergriffen. Die EU verfügt über ein weitreichendes Instrumentarium von Marktinterventionsmechanismen, von denen einige in der COVID-19-Krise eingesetzt wurden, um die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe zu stützen. Diese Maßnahmen hatten jedoch nur eine begrenzte Wirkung, da im Haushaltsplan der EU im letzten Jahr des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 so gut wie keine Mittel zur Finanzierung zusätzlicher Soforthilfemaßnahmen für die Landwirtschaft mehr zur Verfügung standen.

7.7. Schließlich hat die Kommission einen europäischen Grünen Deal ins Leben gerufen, dessen Auswirkungen auch in der Landwirtschaft zu spüren sind („Vom Hof auf den Tisch“ und Biodiversitätsstrategie), und im Rahmen des Konjunkturpakets „NextGenerationEU“ wurden dem ELER zusätzlich 7,5 Mrd. EUR zugewiesen. Die Ergebnisse der Folgenabschätzungen zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sind für die EU besorgniserregend. Dessen ungeachtet fordert der EWSA für den Agrar- und Lebensmittelsektor gegenüber verschiedenen anderen Wirtschaftsbereichen, in denen die Wirtschaftsstruktur deutlich widerstandsfähiger ist und die Rentabilität deutlich höher liegt, eine ausgewogenere politische Unterstützung.

8. Die nächsten Schritte

8.1. Der Spielraum, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung lässt, ermöglicht es jedem Mitgliedstaat, maßgeschneiderte Rechtsvorschriften zu erlassen, die dem jeweiligen nationalen Kontext angemessen sind. Wie bereits erwähnt, haben einige Mitgliedstaaten ihre Ziele höher als die von der Richtlinie vorgegebenen Mindestharmonisierungsstandards gesteckt und Rechtsvorschriften erlassen, die Anbietern aus der EU und Drittländern zusätzlichen Schutz bieten.

8.2. Zwar ist davon auszugehen, dass die Lieferanten in einem bestimmten Mitgliedstaat problemlos Zugang zu den spezifischen Umsetzungsvorschriften des jeweiligen Landes (einschließlich des Beschwerdeverfahrens und der zuständigen Behörde) haben werden, dies gilt jedoch möglicherweise nicht für Lieferanten, die in andere EU-Mitgliedstaaten exportieren, und für solche aus Drittländern, die in die EU exportieren. Der EWSA begrüßt die Broschüre der Europäischen Kommission über die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken⁽²⁶⁾, mit der sie sich um deren Bekanntmachung bemüht, weist jedoch darauf hin, dass diese lediglich Informationen über die Mindestharmonisierungsstandards enthält. Um den Exporteuren die richtigen Instrumente an die Hand zu geben, damit sie von den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie profitieren können, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Exporteure problemlos Zugang zu allen wichtigsten Informationen über die jeweiligen Rechtsvorschriften haben.

8.3. Der EWSA betont, dass allen Interessenträgern daran gelegen ist, die Richtlinie auf sämtliche Geschäftsbeziehungen anzuwenden, in denen zumindest der Käufer oder der Verkäufer ein EU-Unternehmen ist, auch wenn es sich bei dem Lieferanten um einen Wirtschaftsakteur außerhalb der EU handelt. Der EWSA ruft die Kommission und den EAD dazu auf, das Potenzial der EU-Delegationen in Drittländern zur Verbreitung von Informationen zu nutzen, um Lieferanten aus Drittländern entsprechend zu informieren. Diese Informationen müssen über die allgemeinen Leitlinien der Richtlinie hinausgehen und praktische Informationen über die jeweiligen nationalen Besonderheiten und die Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten enthalten.

⁽²⁵⁾ <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

⁽²⁶⁾ Broschüre der Europäischen Kommission.

8.4. Der EWSA begrüßt, dass die Agrar- und Lebensmittelversorgungskette als Ökosystem von strategischer Bedeutung für die Erholung Europas angesehen wird. Er fordert eine weitere Zusammenarbeit in der Versorgungskette und einen Dialog mit den Interessenträgern, um den Übergang zu nachhaltigeren Lebensmittelsystemen auf möglichst integrative Weise zu erleichtern. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf die Bedeutung, die Vielfalt und den Umfang der Initiativen, die entlang der Lebensmittelversorgungskette ergriffen werden, um die Nachhaltigkeitswende durch Investitionen in eine nachhaltige und lokale Produktion zu unterstützen.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

563. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES — VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 22.9.2021-23.9.2021

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 — Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften

(COM(2021) 219 final)

(2021/C 517/06)

Berichtersteller: **Heiko WILLEMS**

Befassung	Schreiben der Kommission, 1.7.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	231/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass bessere Rechtsetzung auch für die neue Kommission eine Priorität ist. Er fordert die Kommission und die EU-Gesetzgeber auf, das System der besseren Rechtsetzung der EU in all seinen Aspekten konsequent zu vertiefen und voranzubringen und die Instrumente und Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung in ihrer Arbeit systematisch anzuwenden.

1.2. Der EWSA betont, dass eine bessere Rechtsetzung ein wesentlicher Bestandteil verantwortungsvoller Staatsführung und besserer Rechtsvorschriften ist. Sie kann zu transparenten, rechenschaftspflichtigen und partizipativen politischen Entscheidungsprozessen beitragen, die evidenzbasierte, unabhängig geprüfte, einfache, klare, kohärente, wirksame, nachhaltige, zweckmäßige, verhältnismäßige, zukunftsfähige und leicht umsetzbare Vorschriften hervorbringen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Legitimität der EU und ihrer Organe und das von der Öffentlichkeit in sie gesetzte Vertrauen.

1.3. Der EWSA betont, dass die Instrumente der besseren Rechtsetzung politisch neutral bleiben und klar von der politischen Entscheidungsfindung getrennt sein müssen, die den zuständigen und legitimen politischen Gremien zu überlassen ist. Wirtschaftliche, umweltbezogene und soziale Aspekte des Unionsrechts sollten stets gleichberechtigt berücksichtigt werden. Die Abschätzung seiner Folgen sollte sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Analysen basieren.

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass die COVID-19-Pandemie eine beispiellose Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftskrise in Europa nach 1945 darstellt. Er fordert die Kommission daher auf, den vielgestaltigen Auswirkungen ihrer vorgeschlagenen Maßnahmen auf diese Aspekte angesichts der derzeitigen außergewöhnlichen Umstände besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um eine rasche und vollständige Erholung zu unterstützen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA stellt fest, dass die Mitteilung mit erheblicher Verspätung vorgelegt wurde. Er fordert die Kommission mit Nachdruck auf, die verlorene Zeit wettzumachen, ihre Vorschläge in Bezug auf die untenstehenden Bemerkungen zu klären und die vorgeschlagenen Maßnahmen möglichst zügig umzusetzen.

2.2. Der EWSA betont, dass eine bessere Rechtsetzung dazu beitragen kann, den bestmöglichen Regelungsrahmen für Bürger, Arbeitnehmer, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen zu schaffen. Er macht deutlich, dass eine bessere Rechtsetzung dazu beitragen sollte, den Binnenmarkt nach Maßgabe von Artikel 3 AEUV in all seinen Bereichen zu vollenden, seine Funktionsweise zu verbessern und seine Widerstandsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, Forschung und Innovation zu ermöglichen, nachhaltiges Wachstum und die Schaffung guter Arbeitsplätze anzuregen, die Ökowende und den digitalen Wandel zu unterstützen und seine soziale Dimension sowie die soziale Marktwirtschaft zu stärken.

2.3. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Grundsätze und Instrumente für eine bessere Rechtsetzung in allen ihren Dienststellen weiterhin zu fördern, unter anderem durch regelmäßige Mitarbeiterschulung auf allen Ebenen, um für diese Grundsätze und Instrumente zu sensibilisieren und ihre Einhaltung zu gewährleisten.

2.4. In früheren Stellungnahmen⁽¹⁾ betonte der EWSA, dass es bei der besseren Rechtsetzung „nicht um ein ‚Mehr‘ oder ‚Weniger‘ an Regulierung in der EU gehen soll(e), oder darum, bestimmte Politikbereiche zu deregulieren oder gegenüber anderen Prioritäten zurückzustellen und damit die Werte in Frage zu stellen, für die die EU steht: sozialer Schutz, Umweltschutz und Grundrechte“.⁽²⁾ Darüber hinaus wird betont, dass eine bessere Rechtsetzung weder zu einer Überbürokratisierung der EU-Politik führen noch politische Entscheidungen durch technische Verfahren ersetzen darf.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA ist das institutionelle Sprachrohr der organisierten Zivilgesellschaft in der EU und Mittler zwischen den beiden gesetzgebenden Organen der EU sowie den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern. Der EWSA hat umfassende Erfahrung und Fachkenntnisse in Bezug auf alle Fragen im Bereich bessere Rechtsetzung. Im Folgenden legt er seine Bewertung spezifischer Aspekte, die in der Mitteilung behandelt werden, sowie anderer, in der Mitteilung nicht behandelte, jedoch von ihm als notwendig erachteter Aspekte vor.

3.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

3.2.1. Der EWSA verweist auf seine in früheren Stellungnahmen ausgesprochenen Empfehlungen zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.⁽³⁾ Er bekräftigt, dass die Union nur dann tätig werden sollte, wenn diese Grundsätze uneingeschränkt geachtet werden und gemeinsames Handeln Mehrwert für alle schafft. Damit dies sichergestellt wird, fordert er die Kommission auf, die Empfehlungen der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ uneingeschränkt umzusetzen.⁽⁴⁾

3.3. Einholung von Erkenntnissen und öffentliche Konsultationen

3.3.1. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Einholung von Erkenntnissen straffen und erleichtern möchte. Er begrüßt auch, dass die Beteiligung der einschlägigen Interessenträger und der Wissenschaft an der Politikgestaltung verbessert und der öffentliche Zugang zu den Erkenntnissen, die den Vorschlägen zugrunde liegen, erleichtert werden soll.

3.3.2. In Bezug auf die Konsultation der Interessenträger verweist der EWSA auf seine Stellungnahme⁽⁵⁾ sowie auf die Stellungnahme der REFIT-Plattform⁽⁶⁾, zu deren Ausarbeitung er beigetragen hat. Er betont, dass öffentliche Konsultationen ein wesentlicher Bestandteil der Einholung von Erkenntnissen sind und niemals pro forma mit vorab festgelegten Ergebnissen durchgeführt werden dürfen. Die Kommission sollte stets bestrebt sein, die von den vorgeschlagenen Maßnahmen am unmittelbarsten betroffenen Kreise zu konsultieren und für Repräsentativität zu sorgen. Zudem sollten öffentliche Konsultationen die in den Verträgen verankerte beratende Funktion des EWSA oder die Autonomie und Vorrechte der Sozialpartner, insbesondere in sozialen und beschäftigungsbezogenen Angelegenheiten (sozialer Dialog), nicht beeinträchtigen.

⁽¹⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192; ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22.

⁽²⁾ COM(2015) 215 final.

⁽³⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51 und ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22.

⁽⁴⁾ C(2017) 7810.

⁽⁵⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 57.

⁽⁶⁾ Stellungnahme der REFIT-Plattform zu den Befassungen XXII.4.a der DIHK und XXII.4.b von einem Bürger über die Verfahren für die Konsultation der Interessenträger, verabschiedet am 7.6.2017.

3.3.3. Der EWSA fordert die Kommission auf, sich bei der Planung und Durchführung von Konsultationen eng an die Leitlinien in Kapitel VII des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung bezüglich Konsultation der Interessenträger⁽⁷⁾ zu halten. Er betont insbesondere, dass Fragebögen stets klar, einfach und nutzerfreundlich sein und in einem editierbaren Format bereitgestellt werden sollten, um offene Antworten und Kommentare sowie das Hochladen zusätzlicher Dokumente zu ermöglichen. Suggestivfragen sind zu vermeiden.

3.3.4. Der EWSA erinnert die Kommission daran, dass der Ausschuss angesichts seiner repräsentativen Funktion gut geeignet ist, die von den vorgeschlagenen politischen Maßnahmen am stärksten betroffenen Interessenträger zu ermitteln. Er fordert die Kommission auf, bei der Ausarbeitung von Konsultationsstrategien und der Ermittlung einschlägiger Zielgruppen enger mit dem Ausschuss zusammenzuarbeiten.

3.3.5. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Interessenträger über die Verwendung ihrer Beiträge besser informieren möchte. Ein angemessenes Feedback darüber, wie Beiträge die Entscheidungsfindung beeinflusst haben, ist unabdingbar, um das Vertrauen der Öffentlichkeit und ihre Beteiligung an der Politikgestaltung weiterhin sicherzustellen.

3.3.6. Der EWSA ersucht die Kommission, seiner langjährigen Forderung nachzukommen und im Einzelnen zu erläutern, wie sie Beiträge, die sie im Rahmen öffentlicher Konsultationen erhalten hat, in der Praxis nach ihrer Repräsentativität gewichtet. In Zeiten von Desinformation, Massenkampagnen (z. B. über soziale Medien) und der Nutzung von Bots gewinnt eine solche Gewichtung immer mehr an Bedeutung.

3.4. Folgenabschätzungen

3.4.1. Der EWSA verweist auf seine Stellungnahme⁽⁸⁾ zu der Frage, wie das europäische Ökosystem für Folgenabschätzungen verbessert werden kann.

3.4.2. Der EWSA betont, dass die Kommission standardmäßig jeden Legislativvorschlag mit einer vollständig ausgearbeiteten Folgenabschätzung untermauern sollte. Ist dies nicht der Fall, muss die Kommission die Gründe für ihre Entscheidung ausführlich erläutern und alle Informationen und Daten vorlegen, die dem Vorschlag zugrunde liegen bzw. ihn unterstützen.

3.4.3. Der EWSA fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, ihren Verpflichtungen aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁽⁹⁾ nachzukommen und ihre eigenen Folgenabschätzungen zu ihren wesentlichen Änderungen während des Gesetzgebungsverfahrens, einschließlich im Zuge der Trilogverhandlungen vorgenommener Änderungen, durchzuführen. Er schlägt vor, dass die Kommission und die Gesetzgeber zusammen mit dem Ausschuss für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board — RSB) gemeinsame Kriterien entwickeln, die dazu beitragen, den Begriff „wesentlich“ zu definieren und besser zu bestimmen, wann Änderungen eine zusätzliche Folgenabschätzung erfordern.

3.4.4. Der EWSA fordert die Kommission erneut⁽¹⁰⁾ auf, eine intelligente Bewertungsmatrix zu erstellen, die eine dynamische Modellierung der Auswirkungen wesentlicher Änderungen durch die Mitgesetzgeber ermöglicht, indem die Auswirkungen bestimmter Parameter, aber auch qualitativer Daten objektiviert werden. In diesem Zusammenhang fordert er ein Pilotprojekt für intelligente Modellierung.

3.4.5. Der EWSA nimmt mit Besorgnis die Ergebnisse des Jahresberichts 2020 des RSB⁽¹¹⁾ über die Qualität der Folgenabschätzungen der Kommission zur Kenntnis. Darin wurde festgestellt, dass der RSB 2020 weitaus weniger positive Stellungnahmen (12 % der Stellungnahmen) und mehr negative Stellungnahmen (46 % der Stellungnahmen) abgegeben hat. Des Weiteren war die durchschnittliche Qualität der ursprünglichen Schriftsätze deutlich geringer als in den Vorjahren. In vielen Fällen sei die schlechtere Qualität darauf zurückzuführen, dass angesichts ehrgeiziger politischer Fristen für die Umsetzung der Prioritäten der neuen Kommission nicht genügend Zeit für die Ausarbeitung der Folgenabschätzungen zur Verfügung stand. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, realistische Fristen festzulegen, damit ihre Dienststellen die Folgenabschätzungen stets vollständig ausarbeiten können.

3.4.6. Der EWSA nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass im Jahresbericht des RSB bezüglich der Informationen der Kommission über die Szenarien festgestellt wird, dass diese häufig nicht vollständig seien. Die Szenarien konzentrieren sich tendenziell nur auf die bevorzugte (politische) Wahl, ohne alternative, von den maßgeblichen Interessenträgern unterstützte Szenarien zu berücksichtigen. Bei anderen Folgenabschätzungen wurden wichtige Entscheidungen ausgelassen, da die Dienststellen zunächst politische Leitlinien abwarten wollten. Der EWSA betont, dass der Zweck von Folgenabschätzungen darin besteht, Fakten und Analysen vorzulegen, um politische Entscheidungen treffen zu können, und nicht darin, die von der Kommission bevorzugte Wahl zu begründen. Er fordert die Kommission nachdrücklich auf, von einer voreingenommenen Berichterstattung abzusehen.

⁽⁷⁾ Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung, Europäische Kommission (europa.eu).

⁽⁸⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11.

⁽⁹⁾ ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=DE)).

⁽¹⁰⁾ ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 72.

⁽¹¹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rsb_report_2020_en_0.pdf.

3.4.7. Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, wie vom Ausschuss bereits gefordert ⁽¹²⁾, „die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung durchgängig [zu] berücksichtigen“, und Folgenabschätzungen auf die Unterstützung des grünen und des digitalen Wandels auszurichten. Ebenso weist der Ausschuss darauf hin, dass Folgenabschätzungen ein faktengestütztes, evidenzbasiertes und politisch neutrales Verfahren bleiben müssen. Das Verfahren der Folgenabschätzung darf nicht auf die Begründung eines politisch bevorzugten Ergebnisses ausgerichtet sein und kann die politische Entscheidungsfindung durch die zuständigen Gremien nicht ersetzen. Die einschlägigen Auswirkungen dürfen nicht gemäß politischer Vorgaben klassifiziert, sondern müssen stets gleichberechtigt bewertet werden. Der EWSA wird die konkrete durchgängige Berücksichtigung im Zuge der Überarbeitung des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung, die er gegebenenfalls in einer zusätzlichen Stellungnahme prüfen wird, besonders aufmerksam verfolgen.

3.4.8. Der EWSA betont, dass die „Vorfahrt für KMU“ und der „KMU-Test“ in den Folgenabschätzungen systematisch und umfassend angewendet werden müssen. Er erinnert die Kommission an die zehn Grundsätze, die als Richtschnur für die Politikgestaltung für KMU dienen sollen, wie sie im „Small Business Act“ für Europa (SBA) festgelegt sind. Er unterstreicht, dass die Rechtsvorschriften der Union für KMU und insbesondere für Kleinstunternehmen wirksam und leicht anwendbar sein müssen. Er begrüßt die Ankündigung in der Mitteilung, sich bei den Beratungen über Folgenabschätzungen mit dem KMU-Beauftragten der EU ins Benehmen zu setzen, und fordert den KMU-Beauftragten auf, einen strukturierten Dialog und eine Zusammenarbeit mit nationalen Organisationen, die sich mit KMU-Interessen befassen, zu führen. Schließlich fordert der EWSA die Kommission auf, die Belastungen für KMU einschließlich Kleinstunternehmen zu begrenzen und die Möglichkeit flexiblerer Regelungen laut Instrument Nr. 22 des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung systematischer zu prüfen, und zwar im Rahmen einer Einzelfallprüfung, um festzustellen, ob alle KMU oder nur die Kleinstunternehmen betroffen sind. Die Verwirklichung der Ziele, die in den Rechtsvorschriften oder den festgelegten Normen und Standards festgelegt sind, darf dabei nicht gefährdet werden.

3.4.9. Der EWSA verweist auf seine frühere Stellungnahme ⁽¹³⁾, in der er feststellt, dass Folgenabschätzungen auch für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte systematisch durchgeführt werden können und müssen. Er erinnert die Kommission daran, dass die „Tatsache, dass eine Folgenabschätzung zu dem Rechtsakt durchgeführt wurde, auf dem die delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte basieren, [...] nicht als Begründung [ausreicht], dass zu den abgeleiteten Rechtsakten keine Folgenabschätzung notwendig sei. Einzelne Rechtsakte müssen auf ihre eigenen Qualitäten hin bewertet werden [...]“

3.4.10. Der EWSA begrüßt die Ankündigung der Kommission, die strategische Vorausschau in die EU-Politik einzuflechten, und verweist auf seine Stellungnahme ⁽¹⁴⁾ zu diesem Thema. Als Sprachrohr eines breiten Spektrums von Stimmen aus allen Mitgliedstaaten und als beobachtendes Mitglied des Europäischen Systems für strategische und politische Analysen (ESPAS) ist der EWSA bereit, wichtige Beiträge und Informationen für das Vorausschauverfahren zu liefern.

3.5. Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB)

3.5.1. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Arbeit des RSB im Bereich der Regulierungsaufsicht. Damit der RSB seiner Aufgabe uneingeschränkt nachkommen kann, fordert der EWSA die Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, dass der RSB über ausreichende Ressourcen und Kapazitäten verfügt.

3.5.2. Der EWSA weist darauf hin, dass der RSB formal nicht unabhängig ist. Vier seiner sieben Mitglieder sind Kommissionsbeamte. Der EWSA schlägt im Sinne eines ausgewogeneren Verhältnisses vor, den RSB um ein externes Mitglied zu erweitern.

3.6. Verringerung des Regelungsaufwands und „One-in-one-out“-Ansatz

3.6.1. Der EWSA nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, die durch neue Vorschriften bedingten Regulierungskosten und Lasten zu begrenzen und unnötige bestehende Kosten und Belastungen für Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen zu verringern. Desgleichen bekräftigt der Ausschuss seine Forderung nach einem qualitativen, mit quantitativen Analysen gleichberechtigtem Ansatz, bei dem auch der zu erwartende Nutzen der Rechtsvorschriften berücksichtigt wird. ⁽¹⁵⁾ Wie der Ausschuss in seiner Stellungnahme ⁽¹⁶⁾ feststellte, müssen „die Regulierungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum entstehenden Nutzen stehen“. Er betont daher, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Einführung neuer Rechtsvorschriften weiterhin von größter Bedeutung ist. Zudem sollte die Kommission stets die Kosten eines Nichttätigwerdens bewerten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Vertiefung des Binnenmarkts sowie mit den sozialen und ökologischen Herausforderungen.

3.6.2. Ebenso betont der EWSA, dass die Verringerung der Verwaltungslasten weder zu einer Entharmonisierung des Binnenmarkts noch zu Deregulierungsdruck führen darf. Die Verringerung der Verwaltungslasten darf weder die politischen Ziele untergraben noch die hohen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Standards der EU senken oder die Annahme neuer Initiativen verhindern, wenn diese einen eindeutigen Mehrwert erbringen. Belastungen müssen jedoch verringert werden, wenn sie sich für das Erreichen des politischen Ziels als nicht notwendig erweisen.

⁽¹²⁾ ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 72.

⁽¹³⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 67.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51.

3.6.3. Bezüglich des „One-in-one-out“-Ansatzes (wonach jeder Legislativvorschlag, mit dem neue Belastungen eingeführt werden, dazu führen sollte, dass eine auf EU-Ebene im selben Politikbereich bestehende gleichwertige Belastung für Personen und Unternehmen abgebaut wird) stellt der EWSA besorgt fest, dass in der Mitteilung im Gegensatz zur Ankündigung der Kommission keine operativen und methodischen Details dieses Ansatzes vorgestellt werden. Dadurch ist es für den EWSA schwierig, die möglichen Vorteile und Herausforderungen bei der Anwendung des Grundsatzes zu ermitteln. Der Ausschuss fordert die Kommission daher auf, diese Einzelheiten unverzüglich vorzulegen. Er behält sich das Recht vor, nach der Bekanntgabe dieser Details eine zusätzliche Bewertung der Methodik des Grundsatzes vorzunehmen.

3.6.4. Der EWSA betont, dass dieser Grundsatz zwar ein Instrument für eine bessere Rechtsetzung sein kann. Er darf jedoch nicht als ein eigenständiges Instrument zur Verringerung von Verwaltungsaufwand betrachtet werden. Vielmehr gilt es, den Grundsatz ergänzend und im Einklang mit den bestehenden Instrumenten der EU für eine bessere Rechtsetzung einschließlich Folgenabschätzungen, öffentlicher Konsultationen, Evaluierungen und Regulierungskontrolle anzuwenden. Der EWSA begrüßt die Zusicherung der Kommission, dass der „One-in-one-out“-Grundsatz nicht mechanisch oder mit numerischen Zielvorgaben angewandt wird, sondern im Zuge einer Einzelfallbewertung, bei der insbesondere mögliche Vereinfachungen, Anpassungen oder Streichungen ermittelt werden. Dabei ist stets der Nutzen der Rechtsvorschrift zu berücksichtigen. Er wird weiterhin besonders darauf achten, dass die Kommission dieser Zusicherung auch tatsächlich nachkommt. Zudem unterstreicht der Ausschuss die Rolle der Plattform „Fit for Future“ — der er selbst als Mitglied angehört — bei der Beratung der Kommission in Fragen der Vereinfachung des Unionsrechts und des Abbaus unnötiger Belastungen. Sie soll gleichzeitig sicherstellen, dass die Politik der Union zukunftsorientiert und angesichts neuer Herausforderungen, einschließlich sozialer, ökologischer, geopolitischer, technologischer und digitaler Entwicklungen, relevant ist.

3.6.5. Der EWSA hebt hervor, dass die Umsetzung des „One-in-one-out“-Grundsatzes als eine gemeinsame institutionelle Anstrengung betrachtet werden muss, die eine enge Zusammenarbeit aller EU-Einrichtungen über den gesamten Gesetzgebungszyklus erfordert. Der EWSA ersucht das Europäische Parlament und den Rat im Einklang mit Ziffer 3.4.3 dieser Stellungnahme, sicherzustellen, dass die Unionsgesetzgebung ihre Ziele so kosteneffizient wie möglich erreicht. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den Gesetzgebern und der Kommission in allen Phasen des politischen Prozesses. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten der Kommission Informationen über die Kosten und den Nutzen von EU-Rechtsvorschriften nach ihrer Umsetzung mitteilen.

3.6.6. Der EWSA begrüßt es, dass die Kommission bei jeder Folgenabschätzung eine Schätzung der Verwaltungs- und Anpassungskosten, die sich aus der vorgeschlagenen Maßnahme ergeben, vornehmen möchte. Er stellt jedoch fest, dass nur die Verwaltungskosten durch das „One-in-one-out“-Instrument“ ausgeglichen werden, während die Anpassungskosten durch andere Instrumente wie die Aufbau- und Resilienzfazilität, die Kohäsionspolitik und die Agrarfonds sowie den Mechanismus für einen gerechten Übergang ausgeglichen werden müssen. Anpassungskosten können für die Unternehmen, vor allem für KMU und Kleinstunternehmen eine erhebliche Belastung sein. Deshalb fordert der EWSA die Kommission auf, neben der Kostenschätzung konkrete Vorschläge für Maßnahmen zur Unterstützung der Unternehmen bei der Anpassung an den neuen Rechtsrahmen und seiner Einhaltung aufzunehmen, damit stabile Beschäftigungsverhältnisse beibehalten und die Weiterbildung und Umschulung der Arbeitnehmer sichergestellt werden.

3.6.7. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission die Ersetzung von 27 nationalen Regelungen durch einen harmonisierten Rechtsrahmen automatisch als „Out“ (Herausnahme) betrachten möchte. Dies ist ein rein mechanischer Ansatz, von dem die Kommission doch eigentlich Abstand nehmen möchte. Harmonisierung führt nicht automatisch zu Effizienzgewinnen, ihre Wirkungen müssen vielmehr von Fall zu Fall bewertet werden. Der Ausschuss fordert die Kommission daher auf, Herausnahmen stets auf der Grundlage einer individuellen Kosten-Nutzen-Analyse festzulegen.

3.6.8. In Bezug auf die Flexibilitätsregelungen für den „One-in-one-out“-Grundsatz ersucht der EWSA die Kommission, die Kriterien zu präzisieren, nach denen sie Ausnahmen sowie „außergewöhnliche Umstände“ für den Handel beschließt.

3.6.9. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der „One-in-one-out“-Ansatz nur auf Initiativen im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2022 angewandt wird. Dadurch werden wichtige politische Initiativen ausgeschlossen, die in der ersten Hälfte des Mandats der Kommission vorgelegt wurden. Dadurch wird die Kommission ihrem von Präsidentin Ursula von der Leyen sowohl in ihrer Mitteilung über die Arbeitsmethoden⁽¹⁷⁾ als auch in den Mandatsschreiben an die Kommissionsmitglieder erhobenen Anspruch nicht gerecht: „Die Kommission verfährt nach dem Grundsatz ‚One in, one out‘ [...] [bei jedem] Legislativvorschlag, durch den eine neue Belastung entsteht [...]“

3.6.10. Der EWSA fordert die Kommission auf, einen angemessenen Rahmen für die Berichterstattung über die Umsetzung des „One-in-one-out“-Ansatzes zu schaffen, um in den kommenden Jahren eine angemessene Bewertung sicherzustellen.

3.7. Plattform „Fit for Future“

3.7.1. Der EWSA begrüßt die Einrichtung der Plattform „Fit for Future“ (im Folgenden „die Plattform“). Er erinnert daran, dass die Aufgabe der Plattform in der Ex-post-Evaluierung und nicht darin besteht, neue Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Der Ausschuss wird aktiv an diesen Arbeiten teilnehmen.

⁽¹⁷⁾ P(2019) 2.

3.7.2. Der EWSA weist darauf hin, dass Vorschläge über das Portal „Ihre Meinung zählt: Vereinfachen!“ weiterhin in das Jahresarbeitsprogramm der Plattform einfließen müssen, auch wenn sie nicht unter Anhang II des Arbeitsprogramm der Kommission fallen. Ferner sollte die Plattform die Kommission auch in Zukunft zu horizontalen Arbeitsläufen im Bereich der besseren Rechtsetzung beraten können.

3.7.3. Der EWSA empfiehlt, dass Personen oder Organisationen, die Vorschläge über die Plattform einreichen, eine begründete Rückmeldung der Kommission über die entsprechende Weiterbearbeitung erhalten.

3.8. Nachträgliche Überwachung und Evaluierungen

3.8.1. Der EWSA unterstützt nachdrücklich den Grundsatz der vorherigen Evaluierung und fordert die Kommission auf, diesen systematisch anzuwenden.

3.8.2. Der Ausschuss ist erfreut über die erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Kommission bei der Ex-post-Evaluierung. So konnten die Evaluierungen der Kommission durch Beiträge der organisierten Zivilgesellschaft verbessert werden. Der Ausschuss fordert, diese Zusammenarbeit kontinuierlich auszubauen. Er legt auch nahe, die Evaluierungen des EWSA in das geplante gemeinsame Erkenntnisregister — das gemeinsame Legislativportal — aufzunehmen.

3.8.3. In Bezug auf die Überwachung der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften weist der EWSA darauf hin, dass die Überwachungs- und Berichterstattungspflichten zur Erhebung der erforderlichen Informationen und Daten stets verhältnismäßig sein müssen und Bürger, Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen nicht übermäßig belasten dürfen.

3.8.4. Der EWSA nimmt die Ergebnisse des Berichts des RSB über die Evaluierungen der Kommission mit Besorgnis zur Kenntnis. In dem Bericht wurde festgestellt, dass die Schlussfolgerungen der Evaluierung die Erkenntnisse nicht immer angemessen wiedergeben. Der RSB äußerte regelmäßig Bedenken, dass die Schlussfolgerungen selektive Interpretationen der Erkenntnisse seien bzw. die Schwächen der gewonnenen Erkenntnisse nicht klar genug benannt wurden. Das ist ein entscheidender Mangel, da die Evaluierung so die zentrale Aufgabe des Erkenntniserwerbs nicht erfüllen kann. Der EWSA appelliert an die Kommission, unvoreingenommen über die Wirkung und Wirksamkeit der Rechtsvorschriften der Union zu berichten.

3.8.5. Der EWSA stellt mit Sorge fest, dass die Kommissionsdienststellen nicht gehalten sind, im Falle negativer Stellungnahmen des RSB Evaluierungsberichte erneut vorzulegen. Er schlägt vor, bei Evaluierungen dieselbe Regelung wie für Folgenabschätzungen anzuwenden und die Kommissionsdienststellen zu verpflichten, Berichte im Falle einer negativen ersten Stellungnahme zu überarbeiten und förmlich eine befürwortende Stellungnahme des RSB einzuholen.

3.9. Umsetzung und Durchsetzung

3.9.1. Der EWSA verweist auf die in seiner Stellungnahme⁽¹⁸⁾ ausgesprochenen Empfehlungen zur Umsetzung und Durchsetzung.

3.9.2. Der EWSA begrüßt den langfristigen Aktionsplan der Kommission zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften⁽¹⁹⁾ und fordert sie auf, die vorgeschlagenen Maßnahmen zügig umzusetzen.

3.9.3. Der EWSA unterstreicht, dass der größte Regelungsaufwand für Bürger und Unternehmen nach wie vor auf einzelstaatlicher Ebene aufgrund des Verfahrens und der Methode der Umsetzung und unzureichenden Anwendung des Unionsrechts durch die nationalen Behörden entsteht. Sollten nationale Gesetzgeber — unter Nutzung ihres Ermessensspielraums — beschließen, weitere Anforderungen auf nationaler Ebene zu stellen, dann sollten sie dies in transparenter Weise tun, die Kommission und andere nationale Behörden entsprechend ihrer Verpflichtung aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung unterrichten und ihre Gründe erläutern. Die Mitgliedstaaten sollten auch die möglichen Auswirkungen ihrer Ergänzungen auf die Integrität und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts berücksichtigen und nach Möglichkeit auf Maßnahmen verzichten, die zu erheblichen Verzerrungen und zu einer Fragmentierung führen könnten.

3.9.4. Darüber hinaus plädiert der EWSA — wie in seinen Stellungnahmen dargelegt⁽²⁰⁾ — dafür, Verordnungen an und für sich Vorrang vor Richtlinien einzuräumen, um uneinheitliche rechtliche Rahmenbedingungen in der EU zu vermeiden und die Integration des Binnenmarkts zu unterstützen. Gleichwohl merkt der EWSA an, dass das bestehende Niveau des Schutzes von Bürgern, Verbrauchern, Arbeitnehmern und Umwelt nicht gesenkt werden darf.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22.

⁽¹⁹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A94%3AFIN>

⁽²⁰⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 95.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen

(COM(2021) 189 *final* — 2021/104 (COD))

(2021/C 517/07)

Berichterstatter: **Marinel Dănuț MUREȘAN**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 22.6.2021 Europäisches Parlament, 23.6.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 50 und 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/0/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (Corporate Sustainability Reporting Directive — CSRD). Einer hochwertigen Nachhaltigkeitsberichterstattung kommt bei der Umsetzung des europäischen Grünen Deals einschließlich der ehrgeizigen Ziele des Pakets „Fit für 55“ zentrale Bedeutung zu.

1.2. Insbesondere die Ausweitung des Anwendungsbereichs der CSRD auf alle Unternehmen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, sowie auf börsennotierte KMU wird die Umgestaltung der europäischen Wirtschaft im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris unterstützen, ebenso wie das Mandat der Europäischen Beratergruppe für Rechnungslegung (EFRAG), kohärente EU-Standards für die nichtfinanzielle Berichterstattung zu erarbeiten.

1.3. Der EWSA ist darüber erfreut, dass die Europäische Kommission nun im Anschluss an den Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums Anreize schaffen möchte für die Offenlegung hochwertiger Nachhaltigkeitsdaten durch Unternehmen und Finanzinstitute. Der öffentliche und der private Sektor müssen gemeinsam auf dieses Ziel hinarbeiten, wobei der Rechtsrahmen für ein nachhaltiges Finanzwesen und die Unternehmensberichterstattung eine entscheidende Rolle spielen.

1.4. Der EWSA fordert die Mitgesetzgeber auf, die operativen und administrativen Kosten zu bewerten, die durch die schrittweise und freiwillige Einbeziehung von KMU in den Anwendungsbereich der Richtlinie entstehen. Sie sollten zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen in Erwägung zu ziehen, um etwaige administrative und operative Belastungen für dieses wichtige Wirtschaftssegment auszugleichen.

1.5. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Klarstellung und Anwendung des Grundsatzes der „doppelten Wesentlichkeit“ durch die Europäische Kommission und seine Beschreibung in Ziffer 1 Absatz 3 des Vorschlags.

1.6. Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Beratergruppe für Rechnungslegung (EFRAG) damit beauftragt wurde, technische Empfehlungen für die Entwicklung eines europäischen Standards für die nichtfinanzielle Berichterstattung zu erarbeiten. Bei diesem Standardsetzungsverfahren müssen alle Interessenträger mit wesentlichem Interesse an der Erarbeitung und dem Einsatz von Nachhaltigkeitsberichterstattung beteiligt werden. Den einschlägigen Interessenträgern im Bereich der finanziellen und nichtfinanziellen Unternehmensberichterstattung, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft muss in allen Phasen eine klare Rolle zugesichert werden.

1.7. Der EWSA fordert die Europäische Kommission, die Europäischen Aufsichtsbehörden und die Mitgesetzgeber auf, eine sorgfältige Abstimmung (in Bezug auf Inhalt und Abfolge) der verschiedenen Komponenten des Rahmens für die Nachhaltigkeitsberichterstattung einschließlich für Finanzinstitute sicherzustellen.

1.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die EFRAG ferner auf zu erwägen, ob spezifische Anforderungen an die länderbezogene Berichterstattung über Nachhaltigkeitsrisiken und -auswirkungen für alle Unternehmen im Anwendungsbereich zur Übermittlung detaillierterer und wesentlicherer Informationen führen könnte.

1.9. Schließlich fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, den Ausbau der Vermittlung von Wissen über Finanzen und Nachhaltigkeit zu erwägen. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird zwar sichergestellt, dass Unternehmen und Finanzinstitute in der Lage sind, Endnutzern, künftigen Begünstigten und anderen Endanlegern genaue Daten zur Verfügung zu stellen. Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um diese in die Lage zu versetzen, ihre Ersparnisse in hinreichend vertrauenswürdige nachhaltige Investitionen zu lenken. Der EWSA begrüßt daher die diesbezüglichen Verpflichtungen im Rahmen der Strategie zur Finanzierung des Übergangs zu einer nachhaltigen Wirtschaft ⁽¹⁾.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Die Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾, mit der die Rechnungslegungsrichtlinie geändert wurde, wurde 2014 verabschiedet. Im Jahr 2018 mussten Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen fallen, erstmals (für das Geschäftsjahr 2017) gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie Bericht erstatten.

2.2. Im Einklang mit der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen veröffentlichte die Kommission im Jahr 2017 unverbindliche Leitlinien zur Berichterstattung für Unternehmen ⁽³⁾. Im Jahr 2019 veröffentlichte sie weitere Leitlinien zur klimabezogenen Berichterstattung ⁽⁴⁾. Die Qualität der Informationen, die Unternehmen gemäß der Richtlinie offenlegen, hat sich jedoch durch diese Leitlinien nicht in ausreichendem Maß verbessert.

2.3. Im Rahmen des europäischen Grünen Deals und ihres Arbeitsprogramms 2020 sagte die Kommission eine Überarbeitung der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen zu ⁽⁵⁾.

2.4. Im März 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission den Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums ⁽⁶⁾. Darin wurde bekräftigt, dass eine weitere Standardisierung der von Unternehmen bereitzustellenden nichtfinanziellen Informationen als Grundlage für Investitionsentscheidungen erforderlich ist. Im Anschluss an den Aktionsplan legte die Europäische Kommission drei Legislativvorschläge vor, in denen die von den Unternehmen zu diesem Zweck verlangten Daten genauer definiert wurden: die Taxonomieverordnung ⁽⁷⁾, die Verordnung über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor ⁽⁸⁾ und die Verordnung über Referenzwerte für CO₂-arme Investitionen ⁽⁹⁾.

2.5. Das Europäische Parlament forderte in seinem Initiativbericht über ein nachhaltiges Finanzwesen vom Mai 2018 die Weiterentwicklung der Berichtspflichten im Rahmen der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen ⁽¹⁰⁾. In seiner EntschlieÙung zu der nachhaltigen Unternehmensführung vom Dezember 2020 begrüÙte das Europäische Parlament die Zusage der Kommission, die Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen, zu überarbeiten. Es forderte jedoch eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf weitere Kategorien von Unternehmen und begrüÙte die Verpflichtung der Kommission zur Entwicklung von EU-weiten Standards für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen ⁽¹¹⁾. Des Weiteren vertrat das Europäische Parlament die Ansicht, dass nichtfinanzielle Erklärungen, die Unternehmen gemäß der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen veröffentlichen, einer verpflichtenden Überprüfung unterliegen sollten.

2.6. Die Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen bildet zusammen mit der Verordnung über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor und der Taxonomie-Verordnung die zentrale Komponente der Berichtspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit, welche die EU-Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen untermauern.

⁽¹⁾ COM(2021) 390 final.

⁽²⁾ Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen (ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 1).

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission C(2017) 4234 final (ABl. C 215 vom 5.7.2017, S. 1).

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission C(2019) 4490 final (ABl. C 209 vom 20.6.2019, S. 1).

⁽⁵⁾ Mitteilung der Europäischen Kommission über den europäischen Grünen Deal (COM(2019) 640 final); Angepasstes Arbeitsprogramm 2020 der Kommission (COM(2020) 440 final).

⁽⁶⁾ COM(2018) 97 final.

⁽⁷⁾ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 13).

⁽⁸⁾ Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor (ABl. L 317 vom 9.12.2019, S. 1).

⁽⁹⁾ Verordnung (EU) 2019/2089 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/1011 hinsichtlich EU-Referenzwerten für den klimabedingten Wandel, hinsichtlich auf das Übereinkommen von Paris abgestimmter EU-Referenzwerte sowie hinsichtlich nachhaltigkeitsbezogener Offenlegungen für Referenzwerte (ABl. L 317 vom 9.12.2019, S. 17).

⁽¹⁰⁾ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 29. Mai 2018 zu einem nachhaltigen Finanzwesen (2018/2007(INI)) (ABl. C 76 vom 9.3.2020, S. 23).

⁽¹¹⁾ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2020 zu der nachhaltigen Unternehmensführung (2020/2137(INI)) (ABl. C 445 vom 29.10.2021, S. 94).

2.7. Das Ziel dieses Vorschlags besteht daher darin, die Nachhaltigkeitsberichterstattung zu verbessern, um das Potenzial des europäischen Binnenmarkts besser zu nutzen und somit zum Übergang zu einem vollständig nachhaltigen und inklusiven Wirtschafts- und Finanzsystem im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal einschließlich des Pakets „Fit für 55“ und mit den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung beizutragen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Europa überwindet gerade eine gesundheitliche Notlage, die die Notwendigkeit eines resilienten Finanz- und Wirtschaftssystem zum Schutz vor künftigen unerwarteten Krisen verdeutlicht. Nach Aussage der Europäischen Zentralbank (EZB) wurde in der Pandemie unwiderruflich klar, dass zur Verhinderung einer dauerhaften Schädigung der Weltwirtschaft durch den Klimawandel ein grundlegender Strukturwandel unserer Wirtschaft mit strukturellen Veränderungen im Energieeinsatz und -verbrauch notwendig ist⁽¹²⁾. Gleichzeitig betont die EZB, dass Menschenleben — vor allem unter den Ärmsten und Schutzbedürftigsten — in Gefahr sind, wenn nicht unverzüglich gehandelt wird. Eine hochwertige nichtfinanzielle Unternehmensberichterstattung ist für eine angemessene Berücksichtigung beider Aspekte des Themas unabdingbar.

3.2. Gleichzeitig sollen die Fortschritte bei der Kapitalmarktunion sicherstellen, dass die europäische Wirtschaft mit ihrem Rückgrat — den KMU, die über die Hälfte des BIP erwirtschaften⁽¹³⁾, weiterhin gedeihen, hochwertige Arbeitsplätze schaffen und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union sichern kann. Diese Fortschritte hängen von der Kapitalversorgung der Unternehmen ab, die sich auf die Einhaltung der Ziele des Pariser Übereinkommens einstellen und die Ziele des europäischen Grünen Deals unterstützen. Zudem sind sie davon abhängig, dass die Gewährleistung der Vermittlung von Wissen über Finanzen und Nachhaltigkeit integraler Bestandteil der EU-Verpflichtungen wird.

3.3. Hochwertige, vergleichbare und relevante Unternehmensdaten, die beide Seiten der Problematik berücksichtigen, sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Finanzsektor das Nachhaltigkeitsprofil nichtfinanzieller und finanzieller Kunden und Gegenparteien bewerten und seine Kunden dabei unterstützen kann, die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen. Der EWSA fordert die Mitgesetzgeber auf, dafür zu sorgen, dass der vorliegende Vorschlag diesem zentralen Ziel als Grundlage für eine nachhaltige Erholung von der COVID-19-Pandemie und Gewähr für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum des Binnenmarkts gerecht wird.

3.4. Die EFRAG wird mit der Entwicklung der technischen Standards beauftragt, mit denen der Rechtstext in die Praxis umgesetzt wird. Der EWSA legt der EU-Plattform für ein nachhaltiges Finanzwesen und der Internationalen Plattform für nachhaltiges Finanzwesen nahe, sich im Anschluss an den diesbezüglichen Schlussbericht der EFRAG⁽¹⁴⁾ mit dieser Gruppe eng darüber zu beraten, wie ausführlich diese Standards sein sollten. Es gilt sicherzustellen, dass die meldenden Unternehmen einschlägige und vergleichbare Daten bereitstellen. Angesichts der raschen internationalen Entwicklungen im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung wie der weit verbreiteten Nutzung der Global Reporting Initiative (GRI), des Sustainability Accounting Standards Board (SASB) und der Taskforce „Klimabezogene Finanzinformationen (TCFD) durch Unternehmen und Finanzinstitute empfiehlt der EWSA, die wichtigsten Bestimmungen dieser Rahmenwerke in die Standards einfließen zu lassen. Wie auch von der EFRAG dargelegt, sollte die diesbezügliche internationale Zusammenarbeit jedoch die Ambitionen der EU als weltweiter Vorreiter im Bereich Nachhaltigkeit in Bezug auf eine umfassende und zügige Entwicklung des EU-Rechtsrahmens nicht beeinträchtigen. Durch eine ausgewogene Vertretung der wichtigsten Interessengruppen — einschließlich der Sozialpartner — in der Leitungsstruktur der EFRAG wird die größtmögliche Stabilität des Verfahrens sichergestellt.

3.5. Einheitlichkeit bei den Verfahren der Nachhaltigkeitsberichterstattung in allen EU-27-Ländern ist für die Bereitstellung vergleichbarer und hochwertiger Daten entscheidend. Da nicht die Rechtsform einer Verordnung gewählt wurde, fordert der EWSA die Mitgesetzgeber auf, dafür zu sorgen, dass die Verhandlungen zu einem hinreichend flexiblen Ergebnis führen, sodass die Bestimmungen der Richtlinie im Umsetzungsprozess nicht übermäßig geändert werden. Dieser Aspekt ist entscheidend für die Sicherstellung einheitlicherer Berichterstattungspflichten in der gesamten EU-27, für die Verhinderung von Marktfragmentierung und die Förderung eines ungehinderten Kapitalflusses in allen Ländern. Der EWSA geht zwar davon aus, dass die künftigen Standards in der EU-27 einheitlich angewandt werden, betont indes mit Nachdruck, dass sowohl die Umsetzung der CSRD als auch die Festlegung der Standards zu hochwertigen, vergleichbaren und wesentlichen Nachhaltigkeitsinformationen in der gesamten EU-27 führen müssen. Frühere empirische Arbeiten der Zivilgesellschaft haben erhebliche regionale Unterschiede aufgezeigt, die dieses Ziel untergraben könnten⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200717~1556b0f988.en.html>.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes_de.

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210308-report-efrag-sustainability-reporting-standard-setting_en.pdf.

⁽¹⁵⁾ https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/Research_Report_EUKI_2020.pdf, S. 51.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Anwendungsbereich

4.1.1. Der EWSA begrüßt die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf börsennotierte KMU — mit Ausnahme von KMU, die in multilateralen Handelssystemen (MTF) oder auf KMU-Wachstumsmärkten notiert sind — sowie die Bestimmungen über die freiwillige Berichterstattung für nicht börsennotierte KMU, den dreijährigen Übergangszeitraum und den vereinfachten Standard für börsennotierte KMU. Angesichts des erheblichen administrativen und operativen Aufwands für KMU bei der Beschaffung geeigneter Daten und der Berichterstellung — der durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch verschärft wird —, unterstützt der EWSA den diesbezüglichen aktuellen Anwendungsbereich des Vorschlags. Dieser ausgewogene Ansatz bietet KMU einen praktikablen Weg, um den steigenden Erwartungen ihrer Investoren und weiterer Interessenträgern in Bezug auf Nachhaltigkeitsinformationen gerecht zu werden. Er bietet ebenfalls die erforderliche Flexibilität und Zeit, um diese Anforderungen schrittweise und freiwillig zu erfüllen.

4.1.2. Der EWSA legt der Europäischen Kommission nahe, eine spezifische Folgenabschätzung und Kosten-Nutzen-Analyse zu den Auswirkungen des Übergangszeitraums und des vereinfachten Standards für die Berichterstattung sowohl für börsennotierte als auch nicht börsennotierte KMU zeitnah auf den Weg zu bringen. Diese Analyse sollte sich auch gründlich mit konkreten empirischen Daten und Empfehlungen für die Ausweitung der Anwendung der Richtlinie auf börsennotierte und nicht börsennotierte KMU in Hochrisikosektoren innerhalb einer angemessenen Frist befassen. Die Europäische Kommission sollte ggf. auch zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für KMU bezüglich künftiger Berichtspflichten erwägen.

4.2. Offenlegung von Risiken und Auswirkungen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg

4.2.1. Der EWSA begrüßt den in der Richtlinie vorgeschlagenen Ansatz, Berichterstattungspflichten bezüglich der Wertschöpfungskette von Unternehmen, die unter die Richtlinie fallen, aufzunehmen. Angesichts der Komplexität moderner Wertschöpfungsketten empfiehlt der EWSA klarere und detailliertere Kriterien dafür, wann der Ansatz der Berichterstattung über die gesamte Wertschöpfungskette zum Einsatz kommt; gemäß der im Richtlinienvorschlag enthaltenen Bestimmung (Erwägungsgrund 29) soll diese Berichterstattung „je nach Bedarf“ erfolgen. Die Aktivitäten entlang den Wertschöpfungsketten sind mit erheblichen ökologischen, sozialen und governance-spezifischen Risiken und Auswirkungen verbunden. Der EWSA betont daher, dass diese zusätzlichen Angaben nicht die Verpflichtung abschwächen dürfen, dass die Berichterstattung die volle Transparenz der Auswirkungen von Aktivitäten in den Wertschöpfungsketten zu fördern hat.

4.3. Angleichung der Berichtspflichten in Bezug auf Fristen und Inhalt

4.3.1. Der EWSA betont, dass der Erfolg des Vorschlags von einer sorgfältigen Abfolge und Abstimmung der Berichtspflichten zwischen der CSRD und anderen Regelwerken abhängt. Es muss dafür gesorgt werden, dass genügend Zeit für die Erhebung, Bewertung und Offenlegung der relevanten Daten zur Verfügung steht, denn es geht um die Bedürfnisse der unter den Anwendungsbereich fallenden Unternehmen, die sowohl Nutzer als auch Ersteller nichtfinanzieller Informationen sind. Mit einer solchen Koordinierung sollte sichergestellt werden, dass nichtfinanzielle Kunden von unter die Richtlinie fallenden Finanzunternehmen verpflichtet sind, die in erster Linie erforderlichen Daten offenzulegen und es den Finanzunternehmen anschließend zu gestatten, diese zu bewerten und ihre eigenen Daten offenzulegen.

4.3.2. Die Europäische Kommission und die Mitgesetzgeber sollten diese Sequenzierungsanforderungen bewerten, zumal sie die in den Anwendungsbereich fallenden Unternehmen beeinflussen. Diese werden den Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung laut Eigenmittelverordnung⁽¹⁶⁾, laut Artikel 8 der Taxonomieverordnung, laut delegierter Rechtsakte der Verordnung über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor⁽¹⁷⁾ sowie sämtlicher künftigen Standards im Zusammenhang mit der Entwicklung der Sozialtaxonomie sowie anderer Taxonomien unterliegen. Ob diese Anforderungen erfüllt werden, hängt von der Verfügbarkeit hochwertiger Daten ab, die auf der Grundlage des vorliegenden Vorschlags erhoben werden. Die im Rahmen der CSRD offenzulegenden Informationen sollten in ihrem Umfang den Daten entsprechen, die im Rahmen dieser einschlägigen Anforderungen erforderlich sind, einschließlich der delegierten Rechtsakte der Taxonomieverordnung. Diese Anforderungen sollten in der vorgeschlagenen Richtlinie und in der Arbeit der EFRAG bei der Entwicklung der Standards gegebenenfalls weiter präzisiert werden.

4.4. Prüfung

4.4.1. Der EWSA erkennt an, dass die im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie offengelegten nichtfinanziellen Daten hochwertig und überprüfbar sein müssen. Der Prüfung kommt dabei eine entscheidende Rolle zu, wobei der EWSA die im Vorschlag enthaltene Empfehlung begrüßt, für die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Unternehmen begrenzte Prüfungssicherheit für die bereitgestellten nichtfinanziellen Daten vorzusehen.

⁽¹⁶⁾ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichts-anforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

⁽¹⁷⁾ C(2021) 2800 final.

4.4.2. Da kein gemeinsamer vereinbarter Rahmen für die angemessene Prüfung von Nachhaltigkeitsinformationen besteht und bestimmte Formen nichtfinanzieller Daten in Bezug auf die Qualität noch unausgereift sind, wird empfohlen, die Prüfungsanforderungen auf einem begrenzten Niveau zu belassen.

4.5. Menschenrechte

4.5.1. Der EWSA begrüßt die detailliertere Ermittlung von Nachhaltigkeitsthemen, zu denen Daten offengelegt werden müssen, einschließlich der Themen im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen und Arbeitnehmer. In Verbindung mit den Fortschritten beim geplanten Vorschlag für eine nachhaltige Unternehmensführung ist der EWSA der Auffassung, dass der vorliegende Vorschlag die Gelegenheit bietet, einen praktischen Rahmen für die Bewertung der finanziellen Risiken für verschiedene Bevölkerungsgruppen zu entwickeln, die sich aus Unternehmensaktivitäten ergeben. Gleichzeitig könnte ein fundiertes Verständnis der Auswirkungen von Geschäftstätigkeiten auf diese Bevölkerungsgruppen gefördert werden. Bei der weiteren Spezifizierung der Berichterstattungs- und Sorgfaltspflichten sollten die Interessen der Sozialpartner durch ein formelles Recht auf Anhörung ausgewogen berücksichtigt werden.

4.5.2. Der EWSA fordert die Mitgesetzgeber auf, eine klarere Definition der in diesem Prozess zu berücksichtigenden und zu konsultierenden Interessenträger zu erwägen und für die vollständige Übereinstimmung dieser Anforderungen mit den Bestimmungen des künftigen Vorschlags für eine nachhaltige Unternehmensführung zu sorgen. Zum einen sollte deutlich gemacht werden, dass die Unternehmen bei der Konsultation nur die wichtigsten Interessenträger berücksichtigen müssen, um den Anforderungen zu entsprechen. Zum anderen ist sicherzustellen, dass diese Verfahren angemessen konzipiert und einfach sind und keine übermäßige Komplexität für die Unternehmen bedeuten, die in den erweiterten Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie fallen.

4.6. Planung für die Übergangszeit

4.6.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass die im Übergang befindlichen Unternehmen Finanzmittel brauchen. Von entscheidender Bedeutung ist daher die im Vorschlag enthaltene nachdrückliche Forderung, dass über die Vereinbarkeit von Geschäftsmodellen und Strategien mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C berichtet werden muss. Angesichts des Berichts der Internationalen Energie-Agentur über das Ziel, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen⁽¹⁸⁾, ist die Gewährleistung robuster und hochwertiger Daten entscheidend dafür, dass die vorgeschlagene Richtlinie diesem Ziel gerecht wird. So wird sichergestellt, dass die Unternehmen glaubwürdige Pläne für den Übergang konzipieren und die Banken und Kapitalmärkte sie beim Erreichen ihrer Ziele unterstützen können. Der EWSA tritt für eine detailliertere und ausgewogene Festlegung der diesbezüglichen Anforderungen ein. So sollten weitere Informationen über die Übergangsszenarien der Unternehmen sowie Elemente, die ihre Vereinbarkeit mit den Zielen eines gerechten Übergangs belegen, verlangt werden.

4.7. Entwicklung der EU-Standards für nichtfinanzielle Berichterstattung

4.7.1. Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung dafür, das Mandat der EFRAG auf die technische Beratung bei der Entwicklung von EU-Standards für die nichtfinanzielle Berichterstattung zu erweitern. Der EWSA weist darauf hin, dass das Mandat der EFRAG ein „einwandfreies Verfahren mit angemessener öffentlicher Aufsicht und Transparenz“ einschließlich die Konsultation eines breiten Spektrums von Interessenträgern bei der Entwicklung der Standards vorsieht. Er betont, dass die EFRAG unbedingt die Einbeziehung der Gewerkschaften, weiterer Sozialpartner, der KMU und anderer Interessenträger mit wesentlichem Interesse an der Entwicklung der Standards wie Finanz- und Nichtfinanz-Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft in den gesamten Prozess der fachlichen Beratung sicherstellen muss. In diesem Zusammenhang unterstützt der EWSA die Bemühungen der EFRAG, die Standpunkte der Interessenträger zur Entwicklung ihres ordnungsgemäßen Verfahrens⁽¹⁹⁾ einzuholen. Er erwartet ein Ergebnis, das die Einbeziehung aller oben genannten Interessenträger gewährleistet.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

⁽¹⁹⁾ https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2fsites%2fwebpublishing%2fSiteAssets%2fEFRAG%2520Due%2520Process%2520Procedures_V04.pdf.

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 — Förderung eines europäischen Konzepts für künstliche Intelligenz

(COM(2021) 205 final)

(2021/C 517/08)

Berichterstatlerin: **Marie-Françoise GONDARD-ARGENTI**

Befassung	Europäische Kommission, 1.7.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Annahme in der Fachgruppe	2.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	235/0/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam überarbeitete Fassung des koordinierten Plans für künstliche Intelligenz (KI). Er fordert seine rasche Umsetzung durch die Mobilisierung sämtlicher betroffener Akteure.

1.2. Der EWSA unterstützt den ganzheitlichen Ansatz der Strategie der Kommission für eine inklusive und nachhaltige KI, die auf der Schaffung eines Ökosystems für Exzellenz und Vertrauen beruht. Die Vorschläge für den Plan und für eine Verordnung, jeweils Gegenstand gesonderter Stellungnahmen, sind die beiden Säulen des Vorhabens, Europa als globalen Akteur der KI zu positionieren

1.3. Damit der erwartete wirtschaftliche, soziale, ökologische und gesundheitliche Nutzen für alle Unionsbürgerinnen und -bürger ohne Diskriminierung erzielt wird, muss Bildung mithilfe des Plans neue Impulse erhalten. Dabei muss ethischen und ökologischen Themen und Fragen wie lebenslanges Lernen und Kompetenzentwicklung sowie Innovationsherausforderungen und der Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen — einschließlich Kleinunternehmen — Rechnung getragen werden.

1.4. In der Welt der Arbeit ist Vertrauen der Schlüssel zum Erfolg, und KI bildet hier keine Ausnahme. Der EWSA hält es für gerechtfertigt, dass dem sozialen Dialog und den Sozialpartnern im gesamten Prozess des neuen Plans eine Schlüsselrolle eingeräumt wird. Wenn die Frage der Kompetenzen von entscheidender Bedeutung ist, müssen alle Probleme im Zusammenhang mit der Automatisierung in der Arbeitswelt berücksichtigt werden.

1.5. Der EWSA empfiehlt der Kommission, in dem von ihr geplanten politischen Rahmen die Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu anzuhalten, den sozialen und zivilen Dialog über die Herausforderungen und Instrumente der KI zu stärken.

1.6. Der EWSA erinnert daran, dass Vertrauen vom Recht aller Arbeitnehmer, Verbraucher oder Bürger auf die Erklärbarkeit von Algorithmen abhängt, sofern sich diese auf ihr Leben oder ihre Umwelt auswirken. Der neue koordinierte Plan muss im Einklang mit diesem Erfordernis der Transparenz und der Erklärbarkeit stehen, die unabdingbar sind für das Recht eines jeden Einzelnen, ausschließlich von einem Algorithmus getroffene Entscheidungen anzufechten.

1.7. Nach Auffassung des EWSA kann die EU eine glaubwürdige weltweite Führungsrolle im Bereich der KI übernehmen, wenn sie eine lückenlose Koordinierung zwischen den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und der organisierten Zivilgesellschaft — Sozialpartner, Verbraucher und Bürger — mit einer klaren Definition der jeweiligen Verantwortlichkeiten einführt. Diese Koordinierung zwischen den EU-Institutionen, zwischen diesen und den Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten wird die Gesamtwirkung maximieren und gleichzeitig eine rasche und kohärente Durchführung der Maßnahmen und Investitionsprogramme gewährleisten.

1.8. Von Natur aus global, hängt KI jedoch direkt vom Umfang ihrer Anwendung ab. Der koordinierte Plan, der Eckpfeiler der europäischen KI-Strategie, macht die Mitgliedstaaten zu Schlüsselfiguren im weltweiten Zusammenspiel im KI-Bereich.

1.9. Der EWSA begrüßt, dass in dem überarbeiteten koordinierten Plan konkrete Maßnahmen vorgeschlagen werden, um die Durchführung der nationalen Strategien voranzubringen und noch mehr Synergien zu erzielen. Allerdings kann der Plan seine volle Wirkung nur in enger Abstimmung auf die europäische Datenstrategie — Schaffung eines europäischen Datenraums mit einem hohen Datenschutzniveau — und die Cybersicherheitsstrategie entfalten.

1.10. Da keine verbindliche Koordinierung vorgeschrieben ist, empfiehlt der EWSA, ein System zur ständigen Überwachung anhand von Leistungsindikatoren, die von allen Interessenträgern entwickelt wurden, einzuführen.

1.11. Der EWSA rät den Mitgliedstaaten, die Aufbau- und Resilienzfähigkeit sowie weitere Finanzierungsinstrumente, etwa Horizont Europa, das Programm „Digitales Europa“ und InvestEU, zu nutzen, um die Entwicklung und Anwendung der KI, insbesondere in Kleinunternehmen, zu fördern. In einem jüngst vorgelegten Bericht der EIB wird ein Fahrplan abgesteckt⁽¹⁾.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Kommission will die EU zu einem weltweiten Impulsgeber für eine auf den Menschen ausgerichtete, inklusive, sichere, nachhaltige und vertrauenswürdige KI machen. In Anbetracht der Folgen der Gesundheitskrise will sie Investitionen beschleunigen sowie die bisherigen Maßnahmen verstärken und konsequent koordinieren, um Synergiegewinne und Flexibilität zu ermöglichen⁽²⁾. Der EWSA spricht sich für eine umgehende und entschlossene Umsetzung dieses Konzepts aus, um die Exzellenz der EU innereuropäisch und international zu festigen.

2.2. Der EWSA nimmt die Fortschritte seit Vorlage des ersten koordinierten Plans von 2018 zur Kenntnis. In dem aktualisierten Plan werden klare Prioritäten gesetzt: Investitionen in Infrastrukturen und Datenaustausch, Exzellenzförderung durch die Mobilisierung von Innovation und Kompetenzen, Gewährleistung von Vertrauenswürdigkeit und Transparenz über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg. Das Investitionsvolumen von 7 Mrd. EUR im Jahr 2019 (+ 30 %) wird als ermutigend angesehen.

2.3. Der koordinierte Plan stützt sich auf die Wahrung der Grundrechte und der sozialen Rechte sowie die Nichtdiskriminierung durch Algorithmen. Diese Stellungnahme bildet eine Einheit mit der Stellungnahme⁽³⁾ zu dem dazugehörigen Verordnungsvorschlag, der sich auf die ethischen Aspekte und die harmonisierten Vorschriften erstreckt.

2.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass ethische Rahmenbedingungen und ein anerkannter und gemeinsamer Standard, der mit einem koordinierten Plan einhergeht, die entscheidenden strukturellen Faktoren sind, um das Vertrauen der Europäer in die KI sowie ihre Akzeptanz zu stärken. Gleichzeitig sind sie ein Wettbewerbsvorteil und ein Trumpf auf globaler Ebene.

2.5. Dieses Vertrauen der Bürger ist untrennbar mit dem Recht auf Erklärbarkeit der Algorithmen und der Möglichkeit verbunden, jede Entscheidung, die ihr Leben betrifft, anzufechten. Wachsamkeit ist sowohl für die Entwickler von KI und KI-Anwendungen als auch für die Nutzer geboten, was sich in regelmäßigen Audits und Tests niederschlagen muss. Die Entscheidungsgewalt muss beim Menschen bleiben.

2.6. Der EWSA sieht mit Sorge die Gefahr einer Fragmentierung infolge der verschiedenen nationalen Strategien. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Zusammenarbeit vor allem im Bereich der Cybersicherheit — einer staatlichen Aufgabe, die jedoch das Rückgrat des Plans bildet — im Interesse der EU auszubauen.

2.7. Der EWSA befürwortet eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige und verantwortliche KI.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. In Anbetracht ihrer ganz und gar begründeten Ambitionen muss die Kommission eng mit den Mitgliedstaaten, der Privatwirtschaft und der organisierten Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um

- durch beschleunigte Investitionen in KI und die Einführung neuer digitaler Lösungen eine rasche und robuste wirtschaftliche und soziale Erholung zu fördern;
- durch eine zeitnahe Umsetzung der geplanten Strukturen und Programme die Vorreiter in den Bereichen Produktion und Technologieübernahme in den Genuss ihrer rechtmäßigen Vorteile kommen zu lassen;
- durch gut abgestimmte Maßnahmen jegliche Fragmentierung zu vermeiden und diese globale Herausforderung gemeinsam anzugehen.

3.2. Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, im Programmplanungszeitraum 2021–2027 über die Programme Digitales Europa und Horizont Europa jährlich mindestens 1 Mrd. EUR bereitzustellen. Durch die erwartete Hebelwirkung werden die öffentlichen und privaten Investitionen in KI im Laufe dieses Zeitraums auf 20 Mrd. EUR pro Jahr steigen. Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit wird diese Hebelwirkung weiter verstärken.

⁽¹⁾ Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe.

⁽²⁾ ABL C 240 vom 16.7.2019, S. 51.

⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme zur KI-Verordnung (siehe Seite 61 dieses Amtsblatts).

3.3. Schaffung günstiger Rahmenbedingungen — Daten und Infrastrukturen

3.3.1. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen der KI-Governance die Zusammenarbeit und Koordinierung zu verstärken, um über die Durchführung der nationalen Strategien und den Austausch von Erkenntnissen, Fachwissen sowie bewährten Verfahren die Entwicklung der KI voranzubringen, ihre Akzeptanz zu fördern und die mit ihr verbundenen globalen Herausforderungen zu meistern.

3.3.2. Die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Daten und der freie Datenverkehr sind Voraussetzung für die Entwicklung der KI im Einklang mit den Strategien für Daten, Datenschutz und Cybersicherheit. Der EWSA gibt zu bedenken, dass ein reibungsloser Austausch personenbezogener Daten eine enge Koordinierung und eine strikte Einhaltung der DSGVO gebietet. Neben Datensicherheit und -transparenz kann sich auch die Normung als globaler Wettbewerbsvorteil erweisen⁽⁴⁾. Der EWSA befürwortet die Entwicklung des europäischen Datenraums und sektorspezifischer Datenräume.

3.3.3. Abgesehen von bestimmten datenunabhängigen KI-Systemen hängt die Leistungsfähigkeit der KI unmittelbar vom Umfang, der Relevanz und der Qualität der verfügbaren Daten ab. Der EWSA erachtet es daher als wesentlich, das Datenpotenzial optimal zu erschließen, um einen reibungslosen, interoperablen und sicheren Datenverkehr zu ermöglichen. Er befürwortet die Festlegung von Schlüsselsektoren wie industrielle Fertigung, Grüner Deal, Mobilität, Gesundheit, Finanzen oder Energie, in denen die Entwicklung genau verfolgt und die Fortschritte bewertet werden sollen.

3.3.4. Der EWSA unterstützt

- die Ziele, im Rahmen eines Programms für nachhaltige Entwicklung die Rechenkapazitäten in Europa für Datennutzung und -verwertung in Echtzeit erheblich zu erhöhen und die dafür notwendigen Prozessoren in der EU zu entwickeln und zu fertigen;
- eine gemeinwohlorientierte Datennutzung, bei der durch ordnungspolitische Maßnahmen Daten im öffentlichen Interesse freigegeben oder der Austausch als kritisch eingestufte Daten ermöglicht wird⁽⁵⁾, unter Einbeziehung der Daten von Akteuren, die auf EU-Gebiet tätig, aber nicht an der EU-Industriepolitik beteiligt sind.

3.3.5. Er erwartet von den Mitgliedstaaten mehr Engagement in Forschung und Innovation, um die Strukturen, Infrastrukturen und Instrumente zu entwickeln, die notwendig sind, um das Gemeinwohl zu sichern und zur Unabhängigkeit der EU im Bereich der KI beizutragen.

3.4. Förderung der Exzellenz vom Labor bis zum Markt — Innovation und Partnerschaften

3.4.1. Der EWSA befürwortet den holistischen Ansatz, mit dem die EU von der Grundlagenforschung und Innovation bis hin zur Markteinführung zu einem Ort der Exzellenz gemacht werden soll. Er hält es für wichtig, dass die EU und die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit ausbauen, um ein Förderumfeld für Innovation, für Geschäftsmöglichkeiten in Verbindung mit KI sowie für die Entwicklung von Talenten und Kompetenzen zu schaffen, das im Einklang mit der europäischen Vision einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen KI steht. Er stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass die horizontalen Kooperationsstrukturen diesen Zielsetzungen angemessen sind.

3.4.2. Der EWSA begrüßt die Bestrebungen der Kommission, Experimentiermöglichkeiten zu unterstützen, die regionalen digitalen Innovationszentren in Zusammenarbeit mit den nationalen und regionalen Initiativen zur Geltung zu bringen und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Diese Innovationszentren und die Plattform für „KI auf Abruf“ erleichtern den Kleinstunternehmen und den KMU den Zugang zu KI wie auch zu einer einschlägigen finanziellen Unterstützung. Der EWSA hält Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Start-ups, Scale-ups und herkömmlichen KMU, die KI-Technologien entwickeln, für wichtig.

3.4.3. Der EWSA betont jedoch, dass das Konzept der Exzellenzzentren nicht dazu führen darf, dass aus lauter Sorge, die Entwicklung disruptiver Technologien könnte verpasst werden, die bisherige, langfristig gesicherte Finanzierung der „normalen“ Forschungslabore gefährdet wird.

3.4.4. Der EWSA spricht sich dafür aus, durch den Aufbau einschlägiger Coaching-Netze die „Akkulturation“ der Organisationen und der KKMU zu fördern. Die Initiativen zur Förderung des Zugangs der KKMU zur KI — Erprobungs- und Versuchseinrichtungen (Testing and Experimentation Facilities — TEF), Zentren für digitale Innovation (Digital Innovation Hubs — DIH) und die Plattformen für „KI auf Abruf“ — sollten ausgebaut und auf ihre praktische Wirksamkeit überprüft und ggf. verbessert werden.

3.4.5. Einer vor Kurzem für den EWSA erstellten Studie zufolge sind Upscaling-Maßnahmen unverzichtbar, also Wachstumsförderung durch den Zugang zu den erforderlichen Kompetenzen, durch Datenauswertung mit Hilfe von Algorithmen, durch den Zugang zur erforderlichen Finanzierung oder durch die Ausrichtung auf einen Wachstumsmarkt, der eine rasche Amortisierung teurer Infrastrukturen ermöglicht. Die politischen Entscheidungsträger sollten daher die KKMU in den Mittelpunkt stellen und geeignete Maßnahmen vorschlagen. In Anbetracht der durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen Schäden ist die Unterstützung der Start-ups, Scale-ups und traditionellen KMU bei der KI-Entwicklung dringend geboten.

⁽⁴⁾ „La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne“, Zaki Laïdi, 2005.

⁽⁵⁾ Verordnung über europäische Daten-Governance.

3.4.6. Der EWSA befürwortet die Einrichtung von Reallaboren für die flexiblere Erprobung neuer Ideen unter realitätsnahen Bedingungen. Er spricht sich für einen besseren Austausch der Ergebnisse und ihre gegenseitige Anerkennung in einem grenzübergreifenden Kontext aus.

3.4.7. Die Exzellenz der Forschung hängt nicht nur von den Talenten und Kompetenzen in den Forschungslaboren ab, sondern auch vom Vertrauen der Anwender in die KI. Nach Meinung des EWSA sollten an Hochschulen deshalb gezielt Talente von Weltklasseformat in den Bereichen Innovation und kommerzielle Entwicklung gefördert werden. Die EU muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Talente nicht aus der EU abwandern und vielmehr aus Drittländern zuwandern. Der EWSA plädiert für ein stabiles und vertrauenswürdigen globales Geschäftsumfeld, das Unternehmen und Arbeitnehmern die Übernahme von KI erleichtert und so Forschung und Innovation voranbringt.

3.4.8. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten durch die einschlägigen Finanzmittel und Ressourcen bei der Umsetzung von KI-Lösungen unterstützt werden. Dies gilt insbesondere für soziale Dienste, wobei das Recht auf Privatsphäre und die Vorschriften über die Verarbeitung und Speicherung von Daten, einschließlich biometrischer Daten, umfassend zu achten sind.

3.5. Eine KI im Dienste der Bürgerinnen und Bürger — Kompetenzen und Vertrauen

3.5.1. Der EWSA unterstützt die Strategie der Kommission, die auf der Schaffung eines Ökosystems für Exzellenz und eines Ökosystems für Vertrauen in die KI beruht. Diese Strategie wurde im 2020 veröffentlichten Weißbuch zur künstlichen Intelligenz festgelegt⁽⁶⁾. In der allgemeinen und beruflichen Bildung liegt der Schlüssel zu Exzellenz und gesteigertem Vertrauen in die KI. Deshalb muss über die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung ein breiter Bedarf abgedeckt werden, von der Vermittlung von Grund- und Allgemeinwissen bis hin zum Erwerb von Fachkenntnissen und Spitzenqualifikationen⁽⁷⁾.

3.5.2. Der EWSA begrüßt den neuen Aktionsplan der Kommission für digitale Bildung für den Zeitraum 2021–2027. Er wird die Vermittlung eines besseren Verständnisses des Wesens und der Funktionsweise der KI von der Primarschul- bis zur Hochschulebene sowie die Weiterentwicklung von Kompetenzen fördern.

3.5.3. Der EWSA erwartet von den Mitgliedstaaten ein Bildungsangebot im KI-Bereich, das auch die einschlägigen ethischen und ökologischen Themenstellungen umfasst, und plädiert für den Austausch bewährter Verfahren zur Förderung eines diversen Zugangs zu KI-Bildung sowie der Entwicklung und der Nutzung von KI. Die dynamische Entwicklung der KI und ihre Anwendung zum Nutzen aller erfordert einen multidisziplinären Ansatz sowie flexible Möglichkeiten des Kompetenzerwerbs.

3.5.4. Der EWSA hält die Sozialpartner für wichtige Akteure bei der Vorbereitung auf die Weiterentwicklung der Kompetenzen und den Wandel der Arbeitsplätze. Der soziale Dialog ist von entscheidender Bedeutung, um von der Automatisierung ihrer Aufgaben betroffene Arbeitnehmer zu unterstützen.

3.5.5. Der EWSA unterstreicht, dass die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Bildungseinrichtungen, Sozialpartnern und relevanten Organisationen der Zivilgesellschaft wichtig ist, um neue Bildungs- und Fortbildungsprogramme zu entwerfen und aufzulegen, die sich in erster Linie an Arbeitslose richten. Für die Unternehmer und Beschäftigten von KKMU sind maßgeschneiderte Schulungen erforderlich.

3.5.6. Der EWSA bedauert, dass in dem Plan keine gemeinsamen Überlegungen zur Welt der Arbeit und zur Zukunft der Arbeit vor dem Hintergrund der Automatisierung vorgesehen sind. Voraussetzung für das Vertrauen der Beschäftigten in KI-Anwendungen ist ein verstärkter sozialer Dialog. Dieser ist unerlässlich für die Einführung von KI-Systemen, die für die Beschäftigten von Bedeutung sind, insbesondere in den Bereichen Verwaltung oder Humanressourcen. Angesichts der möglichen Arbeitsplatzvernichtung, der Ausweitung von Ungleichheit und der Umstrukturierungen im produzierenden Gewerbe ist eine lückenlose Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit den Unternehmen, Gebietskörperschaften, Sozialpartnern und intermediären Organisationen angesagt, um

- zukunftsorientierte, langfristige und institutionalisierte Kapazitäten im Bereich Automatisierung zu entwickeln;
- innovative und initiative Instrumente für die Bewältigung der Veränderungen in den Berufsbildern und bei den Kompetenzanforderungen aufzulegen;
- Überlegungen zur Komplementarität anzustellen, bei der es nicht nur um die Arbeitsgestaltung durch künstliche Intelligenz geht, sondern auch um kulturelle und praktische Veränderungen und um Leitlinien für eine „gute Komplementarität“ mit dem Ziel der Förderung der persönlichen Handlungskompetenz.

3.5.7. Vertrauen ist der Eckpfeiler einer digitalisierten Gesellschaft. Der EWSA begrüßt daher, dass die Kommission in allen Bereichen bemüht ist, das Gemeinwohl zu wahren, insbesondere das Wohl der Bürger, Verbraucher, Beschäftigten und Unternehmen einschl. der sozialwirtschaftlichen Unternehmen, um das allgemeine Vertrauen in die KI zu stärken: Schutz der Grundrechte, Cybersicherheit, Datenschutz, Schutz des geistigen Eigentums, nachhaltige und effiziente Ressourcennutzung sowie Regulierung von Innovation. Die Risiken eines potenziellen Missbrauchs von KI sollten genau abgeklärt und durch geeignete Maßnahmen ausgeschaltet werden. Der EWSA befürwortet die von der Kommission geplanten

⁽⁶⁾ ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 87.

⁽⁷⁾ ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 46.

Maßnahmen, um in allen Bereichen für mehr Sicherheit zu sorgen und den Rechtsrahmen an die Herausforderungen der KI anzupassen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft als Wegbereiter, z. B. bei der Bewertung der mit der Gesichtserkennung verbundenen Risiken.

3.5.8. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt das Vorhaben, weltweit für die europäische Vision einer nachhaltigen und vertrauenswürdigen KI zu werben, die Festlegung globaler KI-Standards zu fördern und gemeinsame Partnerschaften und gemeinsame Initiativen mit Drittländern zu entwickeln.

3.6. Aufbau einer strategischen Führungsrolle in Sektoren mit großer Wirkung

3.6.1. Der EWSA heißt den realistischen Ansatz der Kommission gut, ihre Maßnahmen auf die Sektoren zu konzentrieren, in denen eine strategische Führung hinsichtlich des Einsatzes von KI unverzichtbar ist: Klima und Umwelt, Gesundheitsversorgung, Robotik und Automatisierung, öffentlicher Sektor, öffentliche Sicherheit einschl. Terrorismusbekämpfung und Migrationspolitik, intelligente Mobilität, Landwirtschaft und damit verbundene Sektoren.

3.6.2. Nach Meinung des EWSA kann die Digitalisierung einen entscheidenden Beitrag zur Dekarbonisierung und zum Umweltmanagement leisten, wobei sicherzustellen ist, dass sich KI-Lösungen nicht negativ auf das Klima, die Umwelt und den Energieverbrauch auswirken. KI-Anwendungen in Energie- und Verkehrsmanagementsystemen wie auch in industriellen Prozessen und in der Landwirtschaft fördern Energieeffizienz, Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz und werden somit zum Faktor für Produktivität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. KI macht es ferner möglich, die Entwicklungen im Klima- und Umweltbereich besser zu verstehen und ihnen entgegenzuwirken.

3.6.3. Der EWSA plädiert dafür, das Potenzial der KI bei der Erforschung von Krankheitsursachen, der Entwicklung neuer Moleküle, fortgeschrittener medizinischer Ausrüstung und Behandlungsmöglichkeiten oder in den Bereichen Erforschung, Diagnose und Behandlung, z. B. bei der Krebsbekämpfung, zu nutzen. Die geplante Schaffung eines europäischen Gesundheitsdatenraums mit uneingeschränktem Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten ist ein Meilenstein bei der Ausschöpfung des Potenzials der KI. Die Ausführung täglicher Hilfeleistungen für Patienten, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen durch Roboter ist das Ergebnis einer exzellenten assistiven Robotik, bei der es weniger um technologische Spitzenleistungen als vielmehr um die Interaktion zwischen Menschen und Robotern geht.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union“

(COM(2021) 206 final — 2021/106(COD))

(2021/C 517/09)

Berichterstatlerin: **Catelijne MULLER**

Befassung	Europäisches Parlament, 7.6.2021 Rat, 15.6.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	225/03/06

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass die Kommission in ihrem Vorschlag für ein Gesetz über künstliche Intelligenz (im Folgenden: „KI-Gesetz“) nicht nur die mit KI verbundenen Risiken anspricht, sondern auch anspruchsvolle Maßstäbe für die Qualität, Leistung und Vertrauenswürdigkeit der KI, die auf dem europäischen Markt zugelassen werden kann, vorgibt. Insbesondere heißt er gut, dass der Schwerpunkt des bereichsübergreifend angelegten KI-Gesetzes auf Gesundheit, Sicherheit und Wahrung der Grundrechte liegt.

1.2. Der EWSA sieht noch Raum für Verbesserungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs, der Definition und der Präzisierung der verbotenen KI-Praktiken, der Auswirkungen der Einstufung in eine Risikokategorie entsprechend einer Risikopyramide, des risikomindernden Effekts der Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme, der Durchsetzbarkeit des KI-Gesetzes und des Zusammenspiels mit bereits geltenden Rechtsvorschriften und anderen Legislativvorschlägen aus jüngster Zeit.

1.3. Der EWSA betont, dass KI nicht im rechtsfreien Raum stattfindet. Aufgrund seines breiten Anwendungsbereichs und seines Geltungsvorrangs als EU-Verordnung könnte das KI-Gesetz zu Spannungen mit bestehenden nationalen und EU-Rechtsvorschriften und damit verbundenen Regulierungsvorschlägen führen. Der EWSA empfiehlt, Erwägungsgrund 41 zu ändern, um die Wechselbeziehung zwischen dem KI-Gesetz und den geltenden und künftigen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen und klarzustellen.

1.4. Der EWSA empfiehlt, KI klarer zu definieren und dazu Anhang I zu streichen, Artikel 3 leicht abzuändern und den Anwendungsbereich des KI-Gesetzes auf Legacy-KI-Systeme sowie auf die KI-Komponenten der in Anhang IX aufgeführten IT-Großsysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszuweiten.

1.5. Der EWSA empfiehlt, das Verbot der unterschweligen Beeinflussung und der Ausnutzung der Schutzbedürftigkeit genauer auszuführen, in diesem Zusammenhang auch das Verbot schädlicher Manipulation zu erfassen und es um die Beeinträchtigung der Grundrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu ergänzen.

1.6. Der EWSA hält eine mögliche Bewertung der Vertrauenswürdigkeit der EU-Bürgerinnen und -Bürger aufgrund ihres sozialen Verhaltens oder persönlicher Merkmale in der EU für vollkommen unangebracht, egal, wer die Bewertung vornimmt. Er empfiehlt eine Ausweitung des Verbots auf Social Scoring seitens privater Organisationen und halböffentlicher Einrichtungen.

1.7. Der EWSA fordert das uneingeschränkte Verbot von KI-Anwendungen für die automatisierte Erkennung biometrischer Merkmale in öffentlichen und nicht öffentlich zugänglichen Räumen außer zu Zwecken der Authentifizierung in bestimmten Fällen sowie für die automatisierte Erkennung menschlicher verhaltensgebundener Signale in öffentlichen und nicht öffentlich zugänglichen Räumen, ausgenommen in sehr spezifischen Fällen, etwa zu bestimmten gesundheitlichen Zwecken, wenn die Emotionserkennung bei Patienten wichtig ist.

1.8. Die listenbasierte Aufführung von Hochrisiko-KI-Systemen birgt die Gefahr, dass eine Reihe KI-Systeme und -Anwendungen, die nach wie vor im Kreuzfeuer der Kritik stehen, als normal und massentauglich etabliert werden. Der EWSA warnt, dass die Einhaltung der Auflagen für KI mit mittlerem und hohem Risiko nicht notwendigerweise auch dazu führt, dass sämtliche Hochrisiko-KI-Systeme eine geringere Gefahr für die Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte darstellen. Dieser Sachverhalt sollte im KI-Gesetz geregelt werden. Zumindest sollten die in den Ethikleitlinien für eine vertrauenswürdige KI festgelegten Anforderungen i) Vorrang menschlichen Handelns, ii) Privatsphäre, iii) Vielfalt, Nichtdiskriminierung und Fairness, iv) Erklärbarkeit und v) gesellschaftliches und ökologisches Wohlergehen hinzugefügt werden.

1.9. Im Einklang mit dem seinerseits seit jeher verfochtenen KI-Ansatz „Human-in-Command“ (Kontrolle durch den Menschen) empfiehlt der EWSA nachdrücklich, im KI-Gesetz zu regeln, dass bestimmte Entscheidungen nach wie vor vom Menschen getroffen werden müssen, insbesondere in Bereichen, wie Justiz, Strafverfolgung, Sozialdienste, Gesundheitsversorgung, Wohnungswesen, Finanzdienstleistungen, Arbeitsbeziehungen und Bildung, wo diese Entscheidungen eine ethische Dimension und rechtliche oder gesellschaftliche Auswirkungen haben.

1.10. Der EWSA spricht sich dafür aus, Konformitätsbewertungen durch unabhängige Dritte für alle Hochrisiko-KI-Anwendungen verpflichtend vorzuschreiben.

1.11. Der EWSA empfiehlt, ein Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren für Organisationen und Bürgerinnen und Bürger vorzusehen, die durch KI-Systeme, -Praktiken oder -Anwendungen, die in den Anwendungsbereich des KI-Gesetzes fallen, Schaden erlitten haben.

2. Verordnungsvorschlag zur künstlichen Intelligenz — KI-Gesetz

2.1. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission in ihrem Vorschlag für ein Gesetz über künstliche Intelligenz nicht nur die mit KI verbundenen Risiken anspricht, sondern auch anspruchsvolle Maßstäbe für die Qualität, Leistung und Vertrauenswürdigkeit der KI, die auf dem europäischen Markt zugelassen werden kann, vorgibt.

3. Allgemeine Bemerkungen — KI-Gesetz

Ziel und Geltungsbereich

3.1. Der EWSA begrüßt das Ziel und den Geltungsbereich des KI-Gesetzes. Insbesondere heißt er gut, dass die Kommission den Schwerpunkt des KI-Gesetzes auf Gesundheit, Sicherheit und Wahrung der Grundrechte legt. Der EWSA ist auch hinsichtlich der Außenwirkung des KI-Gesetzes zufrieden, das sicherstellen wird, dass außerhalb der EU entwickelte KI, die in der EU angewendet wird oder Auswirkungen in der EU hat, den Rechtsnormen der EU genügt.

Definition von KI

3.2. Die Definition von KI (Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I KI-Gesetz) hat eine Diskussion unter KI-Wissenschaftlern ausgelöst, die die in Anhang I genannten Beispiele für KI teilweise gar nicht als solche betrachten und zudem wichtige KI-Techniken vermissen. Der EWSA erachtet Anhang I als nutzlos und empfiehlt seine Streichung. Er empfiehlt ferner folgende Umformulierung der Definition in Artikel 3 Absatz 1:

„System der künstlichen Intelligenz‘ (KI-System) eine Software, die im Hinblick auf eine Reihe von Zielen, die vom Menschen festgelegt werden, automatisiert Ergebnisse wie Inhalte, Vorhersagen, Empfehlungen oder Entscheidungen hervorbringen kann, die das Umfeld beeinflussen, mit dem sie interagiert“.

Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte — die Risikopyramide

3.3. Die sich nach oben zuspitzende Risikopyramide (von niedrigem/mittlerem über hohes bis zu inakzeptablem Risiko), anhand derer verschiedene allgemeine KI-Praktiken und bereichsspezifische KI-Anwendungsfälle kategorisiert werden, trägt der Tatsache Rechnung, dass nicht jede KI-Anwendung mit Risiken verbunden ist und dass nicht alle Risiken gleich hoch sind oder die gleichen Risikominderungsmaßnahmen erfordern.

3.4. Der gewählte Ansatz wirft zwei wichtige Fragen auf. Erstens: Können der Schutz von Gesundheit und Sicherheit sowie die Wahrung der Grundrechte durch die Risikominderungsmaßnahmen (bei KI mit hohem und niedrigem/mittlerem Risiko) tatsächlich in ausreichendem Maße sichergestellt werden? Zweitens: Wollen wir zulassen, dass KI weitgehend die Entscheidungshoheit übernimmt, sogar in kritischen Bereichen wie Strafverfolgung und Justiz?

3.5. Hinsichtlich der ersten Frage warnt der EWSA, dass die Einhaltung der Auflagen für KI mit mittlerem und hohem Risiko nicht notwendigerweise in allen Fällen Gefahren für die Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte mindert. Darauf wird in Ziffer 4 ausführlicher eingegangen.

3.6. Was die zweite Frage anbelangt, so fehlt im KI-Gesetz die Überlegung, dass KI die menschliche Entscheidungsfindung und die menschliche Intelligenz ergänzen, nicht aber ersetzen soll. Dem KI-Gesetz liegt die Annahme zugrunde, dass KI weitgehend menschliche Entscheidungen übernehmen kann, wenn die Anforderungen an KI mit mittlerem und hohem Risiko erfüllt sind.

3.7. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, im KI-Gesetz zu regeln, dass bestimmte Entscheidungen nach wie vor vom Menschen getroffen werden müssen, insbesondere in Bereichen wie Justiz, Strafverfolgung, Sozialdienste, Gesundheitsversorgung, Wohnungswesen, Finanzdienstleistungen, Arbeitsbeziehungen und Bildung, wo diese Entscheidungen eine ethische Dimension und rechtliche oder gesellschaftliche Auswirkungen haben.

3.8. KI-Systeme werden nicht im rechtsfreien Raum betrieben. Gegenwärtig gelten bereits eine ganze Reihe rechtsverbindlicher europäischer, nationaler und internationaler Vorschriften für KI-Systeme bzw. sind für sie relevant. Rechtsquellen sind u. a.: das Primärrecht der EU (die EU-Verträge und die EU-Grundrechtecharta), das Sekundärrecht der EU (etwa die Datenschutzgrundverordnung, die Produkthaftungsrichtlinie, die Verordnung über den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten, Antidiskriminierungsrichtlinien, das Verbraucherschutzrecht sowie die Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz), die UN-Menschenrechtsübereinkommen, die Konventionen des Europarats (wie die Europäische Menschenrechtskonvention) sowie zahlreiche Gesetze der EU-Mitgliedstaaten. Neben bereichsübergreifenden gibt es auch verschiedene fachspezifische Vorschriften, die für bestimmte KI-Anwendungen gelten (etwa die Verordnung über Medizinprodukte). Der EWSA empfiehlt, Erwägungsgrund 41 zu ändern, um diesen Sachverhalt gebührend zu berücksichtigen.

4. Besondere Bemerkungen und Empfehlungen — KI-Gesetz

Verbotene KI-Praktiken

4.1. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die in Artikel 5 aufgezählten KI-Praktiken tatsächlich keinen sozialen Nutzen haben und verboten werden sollten. Indes findet er den Wortlaut stellenweise unklar, was dazu führen könnte, dass einige Verbote schwer auszulegen sind und einfach umgangen werden könnten.

4.2. **Techniken der unterschweligen Beeinflussung** können nachweislich nicht nur zu physischen oder psychischen Schäden führen (der aktuellen Voraussetzung für dieses spezifische Verbot), sondern je nach Kontext auch zu weiteren nachteiligen Folgen für den Einzelnen, die Gesellschaft und die Demokratie, etwa durch verändertes Wahlverhalten. Häufig ist weniger die Technik der unterschweligen Beeinflussung selbst als vielmehr die Auswahl der Zielgruppe KI-gesteuert.

4.3. Um zu vermitteln, was durch Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des KI-Gesetzes eigentlich verboten werden soll, nämlich Menschen zu manipulieren und zu schädlichem Verhalten zu bewegen, schlägt der EWSA folgende Umformulierung vor: „eines KI-Systems mit dem Ziel, dass eine Person ihr Verhalten konkret in einer Weise ändert, die der Wahrung der Grundrechte, physischen oder psychischen Gesundheit und Sicherheit dieser Person, einer anderen Person oder einer Personengruppe oder der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit Schaden zufügt oder Schaden zufügen kann“.

4.4. Der EWSA empfiehlt, das Verbot der **Ausnutzung von Schutzbedürftigkeit** in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b entsprechend zu ändern, um die Schädigung der Grundrechte sowie physische oder psychische Schäden zu berücksichtigen.

4.5. Der EWSA begrüßt das Verbot des **Social Scoring** in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c. Er empfiehlt eine Ausweitung des Verbots von Social Scoring auf private Organisationen und halböffentliche Einrichtungen, anstatt es lediglich auf Behörden zu beschränken. Die Bewertung der Vertrauenswürdigkeit der EU-Bürgerinnen und -Bürger aufgrund ihres sozialen Verhaltens oder persönlicher Merkmale ist in der EU vollkommen fehl am Platz, egal, wer die Bewertung vornimmt. Ansonsten würde die EU Social Scoring in zahlreichen Bereichen Tür und Tor öffnen, etwa am Arbeitsplatz. Die in den Ziffern i und ii genannten Bedingungen sollten deutlicher formuliert werden, um eine klare Unterscheidung zwischen Social Scoring und einer vertretbaren zweckgebundenen Bewertung zu ermöglichen: Die Grenze wird in dem Moment überschritten, wo die für die Bewertung verwendeten Informationen nicht mehr als für das Bewertungsziel relevant oder angemessen gelten können.

4.6. Durch das KI-Gesetz soll die **biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung** (etwa durch Gesichtserkennung) zu Strafverfolgungszwecken verboten und zu anderen Zwecken als Hochrisiko-KI-System eingestuft werden. Die nachträgliche und zeitnahe biometrische Erkennung bleibt zulässig, ebenso wie biometrische Erkennung, die nicht auf die Identifizierung einer Person abzielt, sondern auf die Bewertung des Verhaltens einer Person aufgrund ihrer biometrischen Merkmale (Mikroausdrücke, Laufmuster, Körpertemperatur, Herzfrequenz usw.). Ungeachtet der Beschränkung auf Zwecke der Strafverfolgung wird der Weg freigemacht für biometrische Identifizierung sowie für alle anderen Formen der biometrischen Erkennung, die nicht auf die Identifizierung einer Person abzielen, darunter sämtliche genannte Arten der Emotionserkennung, für alle anderen Zwecke, durch alle anderen Akteure, in öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Räumen, etwa am Arbeitsplatz, in Geschäften, Stadien, Theatern usw.

4.7. Im KI-Gesetz werden Emotionserkennungssysteme allgemein als mit niedrigem Risiko behaftet eingestuft, mit Ausnahme der Hochrisiko-Kategorisierung einiger bereichsspezifischer Anwendungen. Diese Art biometrischer Erkennung ist unter der allgemeinen Bezeichnung Affekterkennung oder auch Verhaltenserkenntnis bekannt. All diese KI-Praktiken sind außerordentlich invasiv, haben keinerlei solide wissenschaftliche Grundlage und stellen eine erhebliche Gefährdung mehrerer in der EU-Charta verankerter Grundrechte dar, etwa der Würde des Menschen, des Rechts auf Unversehrtheit (das das Recht auf geistige Unversehrtheit einschließt) und des Rechts auf Achtung des Privatlebens.

4.8. In weitgehendem Einklang mit der gemeinsamen Forderung des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) und des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) vom 21. Juni 2021 nach einem generellen Verbot der Verwendung von KI für die automatisierte Erkennung menschlicher Merkmale im öffentlichen Raum sowie von KI-Nutzungen mit Diskriminierungsrisiko fordert der EWSA:

- das uneingeschränkte Verbot von KI-Anwendungen für die automatisierte Erkennung biometrischer Merkmale in öffentlichen und nicht öffentlich zugänglichen Räumen (wie die Erkennung von Gesichtszügen, Laufmustern, Stimme und sonstigen biometrischen Merkmalen) außer zu Zwecken der Authentifizierung in bestimmten Fällen (wie zur Gewährung von Zutritt zu sicherheitsrelevanten Räumen);
- das uneingeschränkte Verbot von KI-Anwendungen in öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Räumen für die automatisierte Erkennung menschlicher verhaltensgebundener Signale;
- das Verbot von KI-Systemen, die Einzelpersonen anhand biometrischer Daten je nach ethnischer Herkunft, Geschlecht, politischer Anschauung, sexueller Ausrichtung oder aus anderen Gründen, aus denen Laut Artikel 21 der EU-Grundrechtscharta jede Diskriminierung untersagt ist, in Cluster kategorisieren;
- das Verbot der Anwendung von KI, um Rückschlüsse auf die Gefühle, Verhaltensweisen, Absichten oder Merkmale von Personen abzuleiten, ausgenommen in sehr spezifischen Fällen, etwa zu bestimmten gesundheitlichen Zwecken, wenn die Emotionserkennung bei Patienten wichtig ist.

Hochrisiko-KI-Systeme

4.9. Die Kommission macht die Entscheidung, ob eine KI-Praktik oder -Anwendung, die ein Risiko für die Gesundheit, Sicherheit oder die Wahrung der Grundrechte darstellt, dennoch unter strengen Auflagen zugelassen werden kann, davon abhängig, ob erstens diese KI-Praktik oder -Anwendung einen Nutzen für die Gesellschaft bringt und ob zweitens die dennoch damit verbundenen Risiken einer Beeinträchtigung der Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte durch die Erfüllung bestimmter Auflagen gemindert werden können.

4.10. Der EWSA begrüßt die Übereinstimmung dieser Anforderungen mit in den Ethikleitlinien für eine vertrauenswürdige KI angestellten Überlegungen. Fünf wesentliche, in diesen Leitlinien festgelegte Anforderungen werden indes nicht im Einzelnen genannt: i) Vorrang menschlichen Handelns, ii) Privatsphäre, iii) Vielfalt, Nichtdiskriminierung und Fairness, iv) Erklärbarkeit und v) gesellschaftliches und ökologisches Wohlergehen. Nach Auffassung des EWSA wurde hier eine Chance vertan, denn viele der mit KI verbundenen Risiken betreffen die Privatsphäre, Bias (Voreingenommenheit), Ausgrenzung, nicht erklärbare KI-Entscheidungen, die Hinwegsetzung über den Vorrang menschlichen Handelns oder die Nichtbeachtung der Umwelterfordernisse — alles Aspekte unserer Grundrechte.

4.11. Der EWSA empfiehlt, die in Titel III Kapitel II des KI-Gesetzes festgelegten Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme um diese Anforderungen zu ergänzen, damit das KI-Gesetz schädliche Auswirkungen von öffentlich oder privat genutzter KI auf den Schutz unserer Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte wirksam verhindern kann.

4.12. Der EWSA begrüßt die „**Vernetzung**“ zwischen dem KI-Gesetz und den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union. Er empfiehlt, den Geltungsbereich des KI-Gesetzes und der Anforderungen für Hochrisiko-KI nicht nur auf KI-Systeme zu beschränken, bei denen es sich um Sicherheitskomponenten von Produkten oder selbst um Produkte handelt, die unter bestimmte Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union (siehe Anhang II) fallen. Schließlich kann KI auch bei anderen Verwendungszwecken denn als Sicherheitskomponenten mit Risiken behaftet sein. Zudem ist ein KI-System auch nicht immer selbst ein Produkt, etwa, wenn KI bei der Diagnostik oder Prognosestellung in der Medizin eingesetzt wird oder die Thermostatregelung einer Heizungsanlage übernimmt.

4.13. Die listenbasierte Aufführung von Hochrisiko-KI-Systemen in **Anhang III** birgt die Gefahr, dass eine Reihe KI-Systeme und -Anwendungen, die nach wie vor im Kreuzfeuer der Kritik stehen und nur einen fraglichen oder gar keinen gesellschaftlichen Nutzen bringen, als **legitim, normal und massentauglich** etabliert werden.

4.14. Zudem können die Risiken für den Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte nicht notwendigerweise stets durch die Einhaltung der fünf Anforderungen an Hochrisiko-KI gemindert werden, zumal bei weniger prominenten Grundrechten, die durch KI gefährdet werden könnten, wie das Recht auf Menschenwürde, die Unschuldsvermutung, das Recht auf faire und gerechte Arbeitsbedingungen, die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit oder das Streikrecht.

4.15. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, Anhang III Nummer 2 um die Verwaltung und den Betrieb der **Telekommunikations- und Internetinfrastruktur** zu ergänzen. Auch sollte sich dieser Punkt nicht nur auf KI-Systeme beschränken, bei denen es sich um Sicherheitskomponenten von Produkten handelt.

4.16. KI-Systeme, die **den Zugang zu Bildung bestimmen und schulische Leistungen bewerten**, bergen das Risiko, die Gesundheit und Sicherheit oder die Grundrechte der Lernenden zu schädigen. Online-Proctoring-Tools zur automatisierten Überwachung von Online-Klausuren, die über verschiedene biometrische Verfahren und Verhaltensaufzeichnungen verdächtige Verhaltensweisen und Betrugsversuche erkennen sollen, sind hochinvasiv und nicht ausreichend wissenschaftlich begründet.

4.17. Der Einsatz von **KI-Systemen zur Überwachung, Verfolgung und Bewertung von Arbeitnehmern** gibt Anlass zu ernststen Bedenken hinsichtlich der Wahrung der Grundrechte der Arbeitnehmer auf faire und angemessene Arbeitsbedingungen, auf Unterrichtung und Anhörung und auf eine Begründung im Falle einer Kündigung. Die Aufnahme dieser KI-Systeme in die Liste der Hochrisiko-KI-Systeme dürfte zu Konflikten mit nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften und tarifvertraglichen Regelungen über (un)gerechtfertigte Entlassung, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und die Unterrichtung der Arbeitnehmer führen. Der EWSA fordert die Gewährleistung der umfassenden Einbeziehung und Unterrichtung der Arbeitnehmer und Sozialpartner im Entscheidungsprozess über den Einsatz von KI am Arbeitsplatz sowie ihre Entwicklung, Beschaffung und Verwendung.

4.18. Die Anforderung der **menschlichen Aufsicht** ist in den Arbeitsbeziehungen besonders relevant, da sie von einem oder mehreren Arbeitnehmern ausgeführt wird. Die Betroffenen sollten eine gezielte Schulung erhalten. Da diese Arbeitnehmer befugt sein sollten, das vom KI-System erzielte Ergebnis außer Acht zu lassen oder nicht zu verwenden, sollten Vorkehrungen getroffen werden, damit im Fall einer solchen Entscheidung kein Grund zur Befürchtung negativer Folgen (wie Herabstufung oder Entlassung) besteht.

4.19. **KI-Systeme werden häufiger in Verbindung mit der Zugänglichkeit und Inanspruchnahme öffentlicher Dienste eingesetzt** als für den Zugang und die Inanspruchnahme grundlegender privater Dienste, wobei im Fall letzterer nur die Kreditwürdigkeitsprüfung und Kreditpunktebewertung durch KI als mit hohem Risiko behaftet gilt. Der EWSA empfiehlt, in Anhang III Nummer 5 Buchstabe b KI-Systeme hinzuzufügen, die bestimmungsgemäß die *Berechtigung* der Inanspruchnahme grundlegender privater Dienste beurteilen.

4.20. KI-Systeme, die von **Strafverfolgungsbehörden und in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzkontrolle für individuelle Risikobewertungen (Straftat- oder Sicherheitsrisiko)** eingesetzt wird, gefährdet die Unschuldsvermutung, die Verteidigungsrechte und das Asylrecht, die in der EU-Grundrechtscharta verankert sind. KI-Systeme suchen gemeinhin lediglich nach Übereinstimmungen mit Merkmalen anderer Fälle. Verdachtsmomente beruhen hier nicht auf der tatsächlichen Vermutung einer Straftat oder eines Fehlverhaltens der betreffenden Person, sondern lediglich auf einer zufälligen Übereinstimmung mit Merkmalen eines verurteilten Straftäters (Adresse, Einkommen, Nationalität, Schulden, Arbeitsplatz, Verhalten, Verhalten von Freunden und Familienmitgliedern usw.).

4.21. Der **Einsatz von KI in der Rechtspflege und in demokratischen Prozessen** ist besonders sensibel und erfordert eine differenzierte und gründlichere Herangehensweise als derzeit üblich. Wenn nur der Unterstützung von Justizbehörden durch KI-Systeme bei der Ermittlung und Auslegung von Sachverhalten und Rechtsvorschriften *und* bei der Anwendung des Rechts auf konkrete Sachverhalte Rechnung getragen wird, bleibt außer Acht, dass eine Urteilsfindung weit über die Auswertung bereits vorhandener Daten hinausgeht (worauf sich die aktuellen KI-Systeme im Wesentlichen beschränken). In dem Verordnungsvorschlag wird auch davon ausgegangen, dass diese Art KI-Systeme lediglich der Unterstützung der Justizbehörden dienen. Eine vollständig automatisierte gerichtliche Entscheidungsfindung wird nicht angedacht. Der EWSA bedauert zudem, dass der Einsatz von KI-Systemen in demokratischen Prozessen wie bspw. bei Wahlen nicht angesprochen wird.

4.22. Der EWSA empfiehlt die Aufnahme einer Bestimmung, die Fälle regelt, bei denen von vornherein klar ist oder aufgrund der vorangegangenen Konformitätsbewertung klar geworden ist, dass die sechs Anforderungen nicht ausreichen werden, um das Risiko einer Beeinträchtigung der Gesundheit, Sicherheit und Menschenrechte zu mindern (bspw. durch eine Änderung von Artikel 16 Buchstabe g).

Leitung und Durchsetzung

4.23. Der EWSA begrüßt die durch das KI-Gesetz festgelegte Leitungsstruktur. Der Europäische Ausschuss für künstliche Intelligenz sollte **regelmäßig einen verpflichtenden Meinungsaustausch mit der breiteren Öffentlichkeit**, u. a. den Sozialpartnern und NGO, führen.

4.24. Der EWSA empfiehlt mit Nachdruck, den Anwendungsbereich des KI-Gesetzes auf **Legacy-KI-Systeme auszuweiten**, also auf Systeme, die bereits in Gebrauch sind oder vor Inkrafttreten des KI-Gesetzes in Betrieb genommen werden, um zu verhindern, dass Betreiber KI-Systeme, die verboten oder mit hohem oder mittlerem Risiko behaftet sind, nicht im beschleunigten Verfahren an Konformitätsanforderungen vorbeisteuern. Ebenso nachdrücklich empfiehlt er, darin auch die KI-Komponenten der in Anhang IX aufgelisteten IT-Großsysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einzubeziehen.

4.25. Infolge der komplexen Anforderungen und Rechenschaftspflichten und der Selbstbewertung besteht die Gefahr, dass das Verfahren auf Prüflisten reduziert wird und die Einhaltung der Anforderungen durch ein einfaches „ja“ oder „nein“ bestätigt werden kann. Der EWSA spricht sich dafür aus, **Bewertungen durch unabhängige Dritte für alle Hochrisiko-KI-Anwendungen verpflichtend vorzuschreiben**.

4.26. Der EWSA empfiehlt, angemessene (finanzielle) Unterstützungsmaßnahmen und einfache sowie leicht zugängliche Hilfsmittel für Kleinst- und Kleinunternehmen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft vorzusehen, um es ihnen zu erleichtern, Sinn und Zweck des KI-Gesetzes zu erfassen und seinen Anforderungen gerecht zu werden. Diese Maßnahmen sollten über die Unterstützung digitaler Innovationszentren hinaus den Zugang zu fundiertem Fachwissen über das KI-Gesetz und die damit verbundenen Anforderungen und Verpflichtungen sowie die dahinterliegenden Gründe umfassen.

4.27. Der EWSA empfiehlt, ein **Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren für Organisationen und Bürgerinnen und Bürger** vorzusehen, die durch KI-Systeme, -Praktiken oder -Anwendungen, die in den Anwendungsbereich des KI-Gesetzes fallen, Schaden erlitten haben.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maschinenprodukte*(COM(2021) 202 final — 2021/0105 (COD))*

(2021/C 517/10)

Berichtersteller: **Martin BÖHME**

Befassung	Rat der Europäischen Union: 9.6.2021 Europäisches Parlament, 7.6.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/0/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Sektor für Maschinenprodukte ist einer der zentralen Wirtschaftsbereiche in der Europäischen Union. Die Fähigkeiten und Einsatzbereiche von Maschinen wachsen, bedingt durch neue technisch-ingenieurwissenschaftliche Möglichkeiten, rasant. Es ist überfällig, dass digitale Technologien wie künstliche Intelligenz, das Internet der Dinge und Robotik stärkere Berücksichtigung finden. Dementsprechend sind auch die regulatorischen Vorgaben an die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Maschinen anzupassen. Vor diesem Hintergrund hat der Verordnungsvorschlag auch eine hohe Binnenmarktrelevanz. Der EWSA hat sich bereits umfassend mit der Thematik der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁾ im Jahr 2020 in seinem Informationsbericht „Überarbeitung der Maschinenrichtlinie“ ⁽²⁾ befasst.

1.2. Der EWSA betont, dass bei aller Notwendigkeit, für Maschinen EU-weite Standards zu regeln, rechtlich bindende Vorgaben zu machen und auf die kohärente Durchsetzung zu achten, die Unternehmen in der EU, die Hersteller und Betreiber von Maschinen nicht aus dem Blick geraten dürfen. Das gilt für die großen Unternehmen, gerade aber auch für kleine und mittelständische Betriebe. Der Maschinenbau ist ein internationales Geschäft, die EU-Regulierung im Bereich der Produkte muss in der Lage sein, Qualität, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, und soll die Unternehmen bei der Entwicklung von innovativen Ansätzen unterstützen, die Regulierung soll sie dabei nicht behindern.

1.3. Der EWSA begrüßt, dass die Bediener von Maschinenprodukten, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, weiterhin im Fokus des Verordnungsvorschlags stehen, da ihr Sicherheits- und Gesundheitsschutz ein zentrales Anliegen bleibt. Darüber hinaus wird im normativen Umbau der Maschinenrichtlinie hin zu einer Verordnung der Vorteil der einheitlicheren Auslegung in den Mitgliedstaaten gesehen. Damit können Mängel bei der Sicherheit künftig noch leichter erkannt und abgestellt werden, das kommt insbesondere den Menschen zugute, die die Maschinen bedienen.

1.4. Der EWSA richtet folgende Empfehlungen an die Kommission:

1.4.1. Die Übergangsvorschriften hin zur neuen Maschinenverordnung müssen konkretisiert werden, um Rechtssicherheit für alle Akteure zu schaffen.

1.4.2. Der EWSA sieht strukturell-inhaltlichen Anpassungsbedarf bei den Anhängen, die zum Verordnungsvorschlag gehören. Die Gestaltung der Nummerierung, die Zuordnung der Maschinentypen und Überschneidungen zu angrenzender EU-Regulierung werfen noch Fragen auf.

⁽¹⁾ Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24).

⁽²⁾ Informationsbericht „Überarbeitung der Maschinenrichtlinie“.

1.4.3. Aus Sicht des EWSA muss klar sein, dass Maschinen zum Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens und während ihrer gesamten Lebensdauer sicher sein müssen.

1.4.4. Immer komplexere Maschinen bedürfen besonderer Schulung der Anwender, damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keinen unnötigen Gefahren ausgesetzt werden⁽³⁾. Daneben sind Strukturen nötig, die es erlauben, dass bei Unfällen klare Verantwortlichkeiten zugeschrieben werden können. In die Verfahren zur Anschaffung und Installation neuer Maschinen sollten Arbeitnehmervertreter einbezogen werden.

1.4.5. Für den Einsatz von künstlicher Intelligenz bedarf es eines individuell festzulegenden Sicherheitsrahmens, in dem der Betrieb solcher Systeme ablaufen kann.

1.4.6. Die obligatorische Einbeziehung von notifizierenden Stellen bei der Erstellung von Konformitätsbewertungen für Maschinenprodukte muss für die Unternehmen finanziell weiterhin leistbar sein.

1.4.7. Der EWSA sieht die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Monitorings der Gesetzgebung zu Maschinenprodukten, jeweils in Abstimmung mit den relevanten Stakeholdern, um auf technische Innovationen, Herausforderungen für die Produzenten und an den physischen und psychischen Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer reagieren zu können.

2. Hintergrund der Stellungnahme und des erörterten Legislativvorschlags

2.1. Im Jahr 2018 verzeichnete der Maschinenbau einen Umsatz von 700 Mrd. EUR, eine Produktion im Wert von 670 Mrd. EUR und eine Wertschöpfung von 230 Mrd. EUR. Die gesamten EU-Ausfuhren von Maschinen und Ausrüstungen beliefen sich auf 517 Mrd. EUR, wovon etwa 50 % in EU-Mitgliedstaaten ausgeführt wurden (d. h. Intra-EU-Handel), der Rest in Länder außerhalb der EU ausgeführt wurden (Drittlandshandel)⁽⁴⁾.

2.2. Der Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung über Maschinenprodukte ist Teil eines umfassenderen „Künstliche-Intelligenz-Pakets“. Der maschinenspezifische Vorschlag betrifft die Überarbeitung der sog. „Maschinenrichtlinie“. Die Überarbeitung soll sowohl den digitalen Wandel fördern als auch den Binnenmarkt stärken. Die Maschinenrichtlinie ist Teil der Gesetzgebung über die Produktsicherheit. Sie soll ein hohes Maß an Schutz für Arbeitnehmer, Verbraucher und andere exponierte Personen gewährleisten, indem sie die Sicherheit der Maschinen selbst in den Mittelpunkt stellt. Sie verpflichtet die Maschinenhersteller, Sicherheitsaspekte schon beim Entwurf und der Konstruktion von Maschinen mitzuberücksichtigen („Safety by Design“).

2.3. Der Vorschlag umfasst sechs spezielle Ziele:

- 1) Begrenzung neuer Gefahren im Zusammenhang mit neuen digitalen Technologien,
- 2) Sicherstellung einer übereinstimmenden Auslegung des Geltungsbereichs und der Begriffsbestimmungen und Verbesserung der Sicherheit bei herkömmlichen Technologien,
- 3) Neubeurteilung von Maschinen mit hohem Gefahrenpotenzial und Neubewertung der damit verbundenen Konformitätsverfahren,
- 4) Verringerung der Anforderungen an die Dokumentation in Papierform,
- 5) Sicherung der Übereinstimmung mit anderen Vorschriften des neuen Rechtsrahmens (NLF) und
- 6) Verringerung möglicher, sich aus der Umsetzung in einzelstaatliches Recht ergebender Auslegungsdifferenzen.

2.4. Die Kommission hat im Rahmen einer Wirkungsanalyse verschiedene Optionen abgewogen, wie mit der Maschinenrichtlinie umzugehen ist, die ihre Wurzeln im Jahr 2006 hat, also bereits 15 Jahre Bestand hat, und sich auf Regulierung aus dem Jahr 1989 gründet. Bezogen auf die Geschwindigkeit der technisch-ingenieurwissenschaftlichen Entwicklung ist das ein sehr langer Zeitraum. Vor diesem Hintergrund hat man sich für eine Revision entschieden, mit dem Ziel die Wettbewerbsfähigkeit durch Minimierung der Belastung für die Hersteller zu erhöhen und zusätzlich die Sicherheit durch klarere bzw. zusätzliche Anforderungen zu steigern. Dabei werden zusätzlichen Kosten für die Einhaltung der Vorschriften in Kauf genommen.

2.5. Durch die normative Änderung von einer Richtlinie zu einer Verordnung sollen divergierende Umsetzungen in den Mitgliedstaaten vermieden werden. Auf diese Weise verspricht sich die Kommission eine Steigerung und generelle Sicherstellung der Kohärenz bei der Auslegung des Rechtsakts und bei seiner Durchsetzung.

⁽³⁾ Siehe auch ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 51.

⁽⁴⁾ Quelle: https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/machinery_de.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die bisher gültige Maschinenrichtlinie wurde im Gegensatz zu vielen anderen Richtlinien noch nicht an den sogenannten neuen Rechtsrahmen (NLF) angepasst. Insofern begrüßt der EWSA, dass die Regulierung nun aktualisiert und an die veränderten Rahmenbedingungen in der EU-Regulierung angepasst wird. Als bedeutsam werden Klarstellungen zum Anwendungsbereich, insbesondere bei der Abgrenzung zur Niederspannungsrichtlinie, Druckgeräterichtlinie und anderen Richtlinien sowie Konkretisierungen von Begriffsbestimmungen wie z. B. der unvollständigen Maschine erachtet.

3.2. Der EWSA wertet den Vorschlag zur Überarbeitung als Eingriff in einen wichtigen Bereich für viele Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie andere relevante Gruppen in der EU. Die vorgeschlagenen Regeln bilden die zentrale Rechtsgrundlage für jedes Unternehmen, das Maschinen konstruiert, baut oder betreibt. Die Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Maschinen bedienen, hängt maßgeblich von der kohärenten Durchsetzung und Kontrolle der Vorgaben in den Mitgliedstaaten ab.

3.3. Es ist im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes in der EU, dass Anforderungen an Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Maschinen in allen Mitgliedstaaten gleich lauten und für alle Hersteller, Inverkehrbringer und Betreiber in diesen Staaten in gleichem Maße verbindlich gelten müssen. Für den EWSA steht fest, dass, wenn diese Anforderungen erfüllt werden, Produkte zwischen allen Mitgliedstaaten frei gehandelt werden dürfen.

3.4. Der EWSA begrüßt, dass mit dem Regelungsvorschlag der zentrale Anspruch der bisherigen Richtlinie erhalten bleibt: grundlegende europaweit geltende Regelungen für Sicherheit, Gesundheitsschutz und freien Warenverkehr — Maschinen betreffend — aufzustellen. Die Hauptziele bleiben einerseits Sicherheit und andererseits das Beseitigen von Handelshemmnissen — allerdings nun unter der Einbeziehung aktueller und künftiger technisch-ingenieurwissenschaftlicher Innovationen im Maschinensektor.

3.5. Der EWSA betont die Notwendigkeit transparenter, angemessener und verständlicher Übergangsvorschriften in der Überleitung von der Maschinenrichtlinie zur neuen Maschinenverordnung. Artikel 50 des Vorschlags muss spezifiziert werden. Es ist unklar, welche Regeln für Maschinen gelten, die während der 30-monatigen Übergangsphase produziert bzw. in Verkehr gebracht werden und wie diese Maschinen von den Produkten von vor der Übergangsphase abgegrenzt werden. Hersteller und Importeure benötigen eine angemessene Vorlaufzeit. Ein sinnvoller Lösungsansatz wäre beispielsweise, dass geregelt wird, dass die Mitgliedstaaten bis zu 42 Monate nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung das Inverkehrbringen von Maschinen nicht behindern dürfen, die in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2006/42/EG vor dem Datum der Richtlinienaufhebung produziert wurden.

3.6. Der nun vorliegende Vorschlag zu Maschinenprodukten vergrößert noch einmal die Bandbreite an sehr unterschiedlichen Maschinentypen, die in einer solchen Verordnung angesprochen werden müssen. Das ist aus Sicht des EWSA folgerichtig, um ein umfassendes und nachvollziehbares Regelwerk zu schaffen. Gerade für die Hersteller, Exporteure und auch die Käufer von Maschinen ist es wichtig, dass insbesondere die Integration von Systemen künstlicher Intelligenz (KI) im Maschinenpark sicher geregelt wird. Dieser vorliegende ganzheitliche Regelungsansatz ermöglicht erst, dass Unternehmen jeweils nur eine Konformitätsbewertung durchzuführen haben.

3.7. Der EWSA sieht strukturell-inhaltlichen Anpassungsbedarf bei den Anhängen, die zum Verordnungsentwurf gehören. Es ist kein Grund ersichtlich, die Nummerierung der zugehörigen Anhänge des Verordnungsvorschlags zu ändern (Anhang IV ist jetzt Anhang I usw.). Änderungen sollten sich auf die Fälle beschränken, in denen ein eindeutiges Erfordernis besteht. Daneben ist es — in Anbetracht ihres potenziell hohen Risikos — richtig, bestimmte Sicherheitsbauteile aus Anhang II wie ROPS, FOPS oder Software, die Sicherheitsfunktionen gewährleisten, ebenfalls in die Liste der Maschinenprodukte mit hohem Risiko gemäß Anhang I aufzunehmen. Außerdem sollten widersprüchliche Überschneidungen mit anderen bestehenden EU-Rechtsvorschriften, die für Maschinen gelten, vermieden werden. Wie etwa bei der Niederspannungsrichtlinie. Die Konformitätsbewertungsverfahren sollten nur einmal durchgeführt werden. Dies wäre beispielsweise für bestimmte in Anhang III dieses Vorschlags aufgeführte Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen relevant, die mit Risiken verknüpft sind (z. B. bei der Funkanlagenrichtlinie 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁵⁾ (RED) oder der Druckgeräterichtlinie 2014/68/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁶⁾ (PED)). In diesem Fall sollten nur die Konformitätsbewertungsverfahren für das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme gemäß dem vorliegenden Verordnungsvorschlag gelten.

⁽⁵⁾ Richtlinie 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/5/EG (Abl. L 153 vom 22.5.2014, S. 62).

⁽⁶⁾ Richtlinie 2014/68/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Druckgeräten auf dem Markt (Abl. L 189 vom 27.6.2014, S. 164)

3.8. Der EWSA betrachtet den Sicherheits- und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als wesentlichen Faktor. Hersteller und Planer von Maschinen tragen die Verantwortung für die grundsätzliche Sicherheit einer Maschine. Wenn die Sicherheit nicht gewährleistet werden kann, darf keine Inbetriebnahme erfolgen. Die Menschen, die tagtäglich Maschinen bedienen, dürfen dadurch keinen vermeidbaren Gefahren ausgesetzt werden. Das bedeutet konkret, die Maschinen müssen zum Zeitpunkt ihres Inverkehrbringens und während ihrer gesamten Lebensdauer sicher sein. Die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften ist regelmäßig zu prüfen. Die Maschinen müssen sicher bedienbar sein, alle Sicherheits- und Schutzeinrichtungen müssen so konstruiert sein, dass sie nicht auf einfache Weise umgangen oder abgeschaltet werden können. Darüber hinaus müssen alle Restrisiken, die nicht konstruktiv beseitigt werden können, durch eine Kennzeichnung sowie durch die technische Dokumentation, insbesondere eine Betriebsanleitung, für die Benutzer bzw. Bediener deutlich erkennbar sein. Der EWSA rät der Kommission, eine Empfehlung zur Notwendigkeit der Konsultation der Arbeitnehmervertreter und Sicherheitsbeauftragten am Arbeitsplatz in den Verordnungsvorschlag aufzunehmen. Darüber hinaus sollten die Verantwortlichkeiten natürlicher oder juristischer Personen im Falle eines Unfalls eindeutig festgelegt werden, insbesondere im Hinblick auf den Einsatz künstlicher Intelligenz.

3.9. Der EWSA verweist auf die Inhalte seiner Stellungnahme „Koordinierter Plan für künstliche Intelligenz“⁽⁷⁾ aus dem Jahr 2019. Dort wurde bereits festgestellt, dass zur Verringerung der Risiken, denen Menschen bei der Bedienung von Maschinen ausgesetzt sein könnten, Arbeitnehmer im Umgang mit KI und Robotern individuell geschult werden müssen, um mit ihnen sicher zu arbeiten und sie im Notfall stoppen zu können („Prinzip der Notbremse“). Dies gilt insbesondere dort, wo Menschen und Maschinen besonders eng zusammenarbeiten. Die Internationale Organisation für Normung (ISO) hat hierzu eine Norm zu Robotern verabschiedet, die sich an Hersteller, Inverkehrbringer und Anwender richtet. Diese Norm bietet Richtlinien für die Gestaltung und Organisation der Arbeitsbereiche, um die Risiken am Arbeitsplatz zu reduzieren.

3.10. Der EWSA gibt der digitalen Betriebsanleitung den Vorrang. Auf Wunsch des Kunden kann der Hersteller die Betriebsanleitung in Papierform zur Verfügung stellen. Aus der Industrie ist jedoch bekannt, dass in vielen Fällen Kunden heute schon eine digitale Betriebsanleitung einfordern.

3.11. Der Alltag beim Einsatz von Maschinen zeigt, dass die Unterschiedlichkeit der Einsatzzwecke und der damit verbundenen Gefährdungen kaum pauschalisierende und vermeintlich einfachere Regelungen zulassen wie etwa das schlichte „Verbieten“ des Vorhandenseins von scharfen metallischen Kanten, denn diese sind mitunter Teil der Funktion einer Maschine. Bei vielen Maschinentypen, zum Beispiel bei Pressen oder Laserschneidanlagen, sind die Gefährdungen für die Maschinenbediener untrennbar mit der gewünschten Funktion der Maschine verbunden. Es liegt in der Verantwortung der Hersteller, diese Verletzungsrisiken durch geeignete Schutzmaßnahmen so weit wie möglich zu verringern.

3.12. Der EWSA erachtet es als richtig, dass der vorgelegte Verordnungsvorschlag nun insbesondere auch solche Maschinen einbezieht, die fortschrittlicher und damit weniger von menschlichen Bedienern abhängig sind. Der Anteil dieser Technologien am europäischen Gesamtmarkt der Maschinen wird in den kommenden Jahren voraussichtlich stark wachsen. Es braucht insbesondere einheitliche Standards für Maschinen, die in der Lage sind selbstständig zu lernen, sukzessive autonomer zu werden und damit auch neue Aktionen und Bedienschritte auszuführen. Denn es versteht sich nahezu von selbst, dass digitale Technologien wie künstliche Intelligenz, das Internet der Dinge und Robotik neue Herausforderungen in Bezug auf die Produktsicherheit mit sich bringen werden. Gerade für den Einsatz von künstlicher Intelligenz bedarf es eines individuell festzulegenden Sicherheitsrahmens, in dem der Betrieb solcher Systeme ablaufen kann.

3.13. Der EWSA betont, dass neben dem Aspekt des Gesundheitsschutzes für die Bediener von Maschinen (physisch und psychisch) auch die Umweltaspekte und die Auswirkungen auf das Klima einen wesentlichen Einfluss haben müssen, wenn es darum geht, ob eine Maschine sicher ist. Die Herstellung und der Betrieb einer Maschine und die Frage der Nachhaltigkeit müssen gemeinsam betrachtet und in den Auswirkungen auf Menschen und Umwelt bewertet werden. Eine Maschine, die dem Klima dauerhaft schadet, kann kaum als sicher betrachtet werden. Der vorgelegte Vorschlag greift den Aspekt der Umweltauswirkungen auf. Dabei geht es insbesondere um die Frage, was passiert, wenn Maschinenprodukte nachträglich durch physische Eingriffe oder in digitaler Weise verändert werden und dies möglicherweise vom Hersteller nicht vorgesehen war. Das könnte zur Folge haben, dass grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen nicht mehr erfüllt werden und die zugrunde gelegten Konformitätsbewertungen nicht mehr gültig sind. Bei der generellen Betrachtung des Umwelt- und Klimaschutzes durch die Herstellung und den Betrieb einer Maschine bedarf es einer kohärenten Verknüpfung mit der weiteren EU-Gesetzgebung (z. B. zur Nachhaltigkeit von Produkten).

3.14. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass bei prüfpflichtigen Hoch-Risiko-Maschinen künftig die Möglichkeit entfallen soll, dass der Hersteller das Konformitätsbewertungsverfahren vollständig in eigener Regie durchführen darf, auch wenn harmonisierte Normen angewendet werden. Viele der betreffenden Maschinen werden jedoch in Kleinserien oder auch als Einzelstücke hergestellt, daher ist die Beteiligung einer externen Prüfstelle in diesen Fällen für die Praxis nicht tauglich. Der EWSA rät daher in begründeten Einzelfällen zu einem Erhalt der geltenden Regelung. Beispielsweise auch, wenn sich der Anteil künstlicher Intelligenz nur auf statische Software bezieht, die sich nicht selbst weiterentwickeln oder

(7) ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 51.

Entscheidungen treffen kann. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das obligatorische Hinzuziehen einer notifizierenden Stelle zur Erstellung einer Konformitätsbewertung nicht auch mit erheblichen Kosten einhergeht, die nicht zuletzt kleine und mittelständische Unternehmen stark belasten. Das gilt gerade dann, wenn nur ein kleiner Teil der Maschine mit künstlicher Intelligenz ausgestattet ist, sie dadurch aber als Hoch-Risiko-Maschine vollständig geprüft und notifiziert werden muss. Gerade bei Einzelstücken, wenn keine passende Prüfnorm angewendet werden kann, stellt sich die Frage der Effizienz einer externen notifizierenden Stelle.

3.15. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission eigene technische Spezifikationen formulieren kann für den Fall, dass es an geeigneten harmonisierten Normen mangelt. Hierzu sind im Vorfeld alle relevanten Stakeholder einzubinden.

3.16. Der EWSA empfiehlt im Kontext einheitlicher Test- und Notifizierungsverfahren die Einführung eines europäischen Zertifikats für Unternehmen, um die Zuverlässigkeit von vertrauenswürdigen Systemen der künstlichen Intelligenz nachzuweisen⁽⁸⁾.

3.17. Der Vorschlag sieht vor, dass Maschinenprodukte nur dann auf dem Markt bereitgestellt oder in Betrieb genommen werden dürfen, wenn sie ordnungsgemäß installiert, gewartet und bestimmungsgemäß verwendet werden. Daneben sind die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen nach Anhang III zu erfüllen (Artikel 7). Unvollständige Maschinen müssen jedoch nicht in Betrieb genommen werden, daher sollten sie von den Bestimmungen für die Inbetriebnahme ausgenommen werden. Gesondert könnte hierfür beispielsweise geregelt werden, dass unvollständige Maschinen nur dann auf dem Markt bereitgestellt werden dürfen, wenn sie die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen nach Anhang III erfüllen, für die der Hersteller in der Einbauerklärung die Konformität erklärt hat.

3.18. Vor dem Hintergrund einer möglichst kohärenten Umsetzung der Maschinenverordnung sieht der EWSA für die Europäische Kommission und alle relevanten Stakeholder die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Monitorings. Das erfordert koordinierte Abstimmungsprozesse der Generaldirektionen GROW, EMPL und CONNECT. Daneben wäre beispielsweise ganz konkret ein Gremium aus den Gruppen für die Verwaltungszusammenarbeit (ADCO) zum Maschinensektor und dem Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (SLIC) zu einer kontinuierlichen Abstimmung zu schaffen, das durch die Kommission zu finanzieren wäre.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ Siehe auch ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 51.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — EU-Taxonomie, Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, Nachhaltigkeitspräferenzen und treuhänderische Pflichten: Finanzielle Mittel in Richtung des europäischen Grünen Deals lenken“

(COM(2021) 188 final)

(2021/C 517/11)

Berichtersteller: **Stefan BACK**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	8.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	191/1/10

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Paket für ein nachhaltiges Finanzwesen und unterstreicht, dass die Delegierte Verordnung der Kommission (im Folgenden: „Delegierte Verordnung“)⁽¹⁾ eine Schlüsselrolle dabei spielen kann, einen klaren, kohärenten und umfassenden Rahmen zu schaffen, mit dem die ehrgeizige Entwicklung einer umweltfreundlicheren Wirtschaft angestrebt wird, ohne Knebeleffekte und mit technischen Kriterien, die die direkt zu den europäischen Klimazielen beitragenden grünen Investitionen eindeutig definieren und an denen die Praktiken der betroffenen Wirtschaftszweige und des Finanzsektors ausgerichtet werden können.

1.2. Der EWSA unterstreicht die Dringlichkeit effizienter Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Verringerung von Emissionen, wie sie im EU-Klimagesetz vorgesehen und angesichts des sechsten Berichts des Weltklimarats⁽²⁾ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) geboten sind. Aus eben diesem Grund ist es unerlässlich, effiziente, leicht anwendbare, innovative und produktive Instrumente zu nutzen, damit rasch spürbare Ergebnisse erzielt werden. Die Bewertung der Delegierten Verordnung sollte in diesem Geist erfolgen.

1.3. Der EWSA erkennt die entscheidende Rolle der Delegierten Verordnung bei der Schaffung von Transparenz mittels klarer Kriterien in Bezug auf nachhaltige Investitionen an, um diejenigen zu unterstützen, die in solche Projekte investieren wollen. Damit sollen Grünfärberei verhindert, das Bewusstsein für nachhaltige Projekte geschärft und Investitionen für solche Projekte mobilisiert werden. Auf diese Weise können faire und transparente Wettbewerbsbedingungen für grüne Finanzierungen in der EU geschaffen werden.

1.4. Eine klare und präzise Definition der in der Delegierten Verordnung festgelegten technischen Kriterien, die dem Ziel einer CO₂-armen Wirtschaft in Europa gerecht werden, ist daher die grundlegende Voraussetzung für ein vernünftiges, realistisches und akzeptables Engagement ohne die Gefahr von Grünfärberei. Angesichts der zentralen Bedeutung der Delegierten Verordnung für die Glaubwürdigkeit der Taxonomie — ein entscheidender Erfolgsfaktor für dieses im Wesentlichen freiwillige System — besteht die große Herausforderung darin, dieses Engagement zu erreichen.

1.5. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass Wirtschaftstätigkeiten und Projekte, die in der Delegierten Verordnung als „nachhaltig“ eingestuft werden, für Investoren in der Realwirtschaft attraktiv sein müssen, und geht davon aus, dass Investoren von einem nachhaltigen Projekt erwarten, dass es realistisch, realisierbar, einigermaßen rentabel und für die Marktteilnehmer vorhersehbar ist. Mit anderen Worten: Sie müssen attraktiv sein, ohne die Gefahr von Grünfärberei entstehen zu lassen.

⁽¹⁾ Delegierte Verordnung der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung der technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet, und anhand deren bestimmt wird, ob diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen eines der übrigen Umweltziele vermeidet (C(2021) 2800 final).

⁽²⁾ Climate Change 2021 — The Physical Science Basis, 2021.

1.6. Generell können sich sehr ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen oder sehr umfangreiche Informationsanforderungen mit langfristigen Zukunftsprognosen in Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel in einer Marktwirtschaft, vor allem aber für KMU, als eine komplexe und kostspielige Herausforderung erweisen. Dies wirft auch die Frage nach einer breiteren Anerkennung von Übergangslösungen als einem grünen Weg für die Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs auf. Knebeleffekte müssen jedoch unbedingt verhindert werden.

1.7. Der EWSA nimmt die Bedenken der Akteure der Realwirtschaft hinsichtlich der negativen Auswirkungen der Delegierten Verordnung auf Finanzierungsmöglichkeiten und Kosten zur Kenntnis. Der Ausschuss betont daher, wie wichtig eine angemessene Überwachung durch die Aufsichtsbehörden ist, um wettbewerbsverzerrende Auswirkungen auf die Finanzmärkte zu verhindern, insbesondere mit Blick auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Taxonomiekriterien bspw. auf die nichtfinanzielle Berichterstattung und den vorgeschlagenen EU-Standard für grüne Anleihen.

1.8. Darüber hinaus weist der EWSA auf die Gefahr hin, dass die Umsetzung der Taxonomiekriterien entsprechend der Delegierten Verordnung zu kostspielig sein könnte. Daher hält der EWSA es für notwendig, grüne Versicherungen für KMU zu entwickeln, um dieses Kostenrisiko zu verringern.

1.9. In der Delegierten Verordnung werden Umweltstandards festgelegt, die häufig ehrgeiziger sind als diejenigen der sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften. Unter Berücksichtigung des vorstehend erwähnten Erfordernisses der Klarheit und Attraktivität kann dies zu Verwirrung führen und Finanzierungsprobleme für die Akteure verursachen, die die höchsten Umweltnormen gemäß den sektorspezifischen Rechtsvorschriften der EU einhalten. Der EWSA stimmt zu, dass ein hohes Maß an Ehrgeiz erforderlich ist, empfiehlt jedoch aus praktischen Gründen und um Verwirrung zu vermeiden, die höchsten auf Stufe 1 der EU-Gesetzgebung festgelegten Umweltstandards für die Zwecke der Taxonomie anzuwenden. Darüber hinaus enthält die Delegierte Verordnung (Stufe 2 der EU-Gesetzgebung) offenbar einige Bestimmungen, die inkohärent und unklar sind und nicht vollständig bewertet wurden. Zusammen mit den vorstehenden, insbesondere in den Ziffern 1.5–1.10, dargelegten Gründen lässt dies den EWSA daran zweifeln, dass die Delegierte Verordnung in ihrer jetzigen Form trotz ihres lobenswerten Ziels zweckmäßig ist. Der EWSA empfiehlt der Kommission nachdrücklich, Vorschläge zur Anhebung der Standards in den EU-Umweltvorschriften vorzulegen.

1.10. Der EWSA würde Initiativen zur Verbesserung des Taxonomiesystems im Sinne der oben dargelegten Ausführungen begrüßen, um den Geltungsbereich dieses Systems zu erweitern und es als Mittel zur Unterstützung der vereinbarten klimapolitischen Ziele der EU durch eine effiziente Umsetzung der EU-Umweltvorschriften zu optimieren. Gleichzeitig fordert er die Kommission auf, weitere Initiativen in dieser Richtung zu ergreifen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die wichtige Frage der EU-Taxonomie für klima- und umweltschädliche Tätigkeiten nach wie vor offen ist. Diese sollte dringend geklärt werden.

2. Hintergrund

2.1. Am 21. April 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Paket für nachhaltiges Finanzwesen (das „Paket“) mit den folgenden Bestandteilen:

- Mitteilung *„EU-Taxonomie, Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, Nachhaltigkeitspräferenzen und treuhänderische Pflichten: Finanzielle Mittel in Richtung des europäischen Grünen Deals lenken“* ⁽³⁾;
- Delegierte Verordnung der Kommission zur Ergänzung von zwei der sechs Umweltziele gemäß den Artikeln 10 und 11 der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴⁾ („EU-Taxonomie-Verordnung“) mit technischen Bewertungskriterien zur Bestimmung, unter welchen Bedingungen eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz (Artikel 10) bzw. zur Anpassung an den Klimawandel leistet (Artikel 11) sowie mit Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit die Umweltziele erheblich beeinträchtigt (Artikel 17). Die Delegierte Verordnung wurde am 4. Juni 2021 förmlich angenommen;
- Vorschlag für eine neue Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen;
- geänderte delegierte Rechtsakte im Rahmen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) und der Versicherungsvertriebsrichtlinie (IDD), mit denen Nachhaltigkeit als Teil der Informationen eingeführt wird, die Kunden vor Investitionsentscheidungen zur Verfügung gestellt werden müssen;

⁽³⁾ COM(2021) 188 final.

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 13).

- weitere Änderungen delegierter Rechtsakte in Bezug auf treuhänderische Pflichten und über Vermögensverwaltung, Versicherung, Rückversicherung und Investitionen, durch die die Vorschriften auch auf Nachhaltigkeitsrisiken und ihre Auswirkungen auf den Wert von Anlagen ausgeweitet werden sollen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Gemäß der Mitteilung sollen mit dem Paket Anreize für private Investitionen in nachhaltige Projekte geschaffen werden, um über die zur Unterstützung der europäischen Wirtschaft bei der Erholung von der COVID-19-Krise bereitgestellten Gelder hinaus die enormen Finanzmittel zu mobilisieren, die für die Verwirklichung des im Grünen Deal festgelegten Ziels der Klimaneutralität erforderlich sind.

3.2. In der Mitteilung wird die Bedeutung der Delegierten Verordnung zur Festlegung der Kriterien betont, anhand derer bewertet wird, welche ökologischen Wirtschaftstätigkeiten einen wesentlichen Beitrag zu den Zielen des Grünen Deals leisten.

3.3. Der EWSA begrüßt das Paket und unterstreicht, dass die Delegierte Verordnung eine Schlüsselrolle dabei spielen könnte, einen klaren, kohärenten und umfassenden Rahmen zu schaffen, mit dem ohne Knebeleffekte die ehrgeizige Entwicklung einer umweltfreundlicheren Wirtschaft ermöglicht wird, mit eindeutigen und transparenten technischen Kriterien für die grünen Investitionen, die direkt zu den europäischen Klimazielen beitragen und an denen die Praktiken der betroffenen Wirtschaftszweige und des Finanzsektors ausgerichtet werden können.

3.4. Der EWSA unterstreicht die Dringlichkeit effizienter Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Verringerung von Emissionen, wie sie im EU-Klimagesetz vorgesehen und angesichts des sechsten Berichts des Weltklimarats⁽⁵⁾ geboten sind. Aus eben diesem Grund ist es unerlässlich, effiziente, leicht anwendbare, innovative und produktive Instrumente zu nutzen, damit rasch spürbare Ergebnisse erzielt werden. Die Bewertung der Delegierten Verordnung sollte in diesem Geist erfolgen.

3.5. Eine klare und präzise Definition der in der Delegierten Verordnung festgelegten technischen Kriterien, die dem Ziel einer CO₂-armen Wirtschaft in Europa gerecht werden, ist daher die grundlegende Voraussetzung für ein vernünftiges, realistisches und akzeptables Engagement ohne die Gefahr von Grünfärberei. Angesichts der zentralen Bedeutung der Delegierten Verordnung für die Glaubwürdigkeit der Taxonomie — ein entscheidender Erfolgsfaktor für dieses im Wesentlichen freiwillige System — besteht die große Herausforderung darin, dieses Engagement zu erreichen.

3.6. Der EWSA begrüßt jedoch den in der Delegierten Verordnung zum Ausdruck kommende Ehrgeiz zur Festlegung eines einheitlichen EU-Standards für Tätigkeiten, die wesentlich zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel beitragen. Technische Kriterien sollten einen klaren Rahmen für grüne Investitionen bieten mit dem Ziel, auf den Finanzmärkten gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und Projekte zu vermeiden, mit denen ausschließlich Grünfärberei betrieben wird. Bezüglich des Anwendungsbereichs und des Nutzens von Übergangsoptionen gehen die Meinungen auseinander. Der EWSA ist der Auffassung, dass die technischen Kriterien umfassendere Möglichkeiten zur Anerkennung von Übergangslösungen als Weg für einen reibungslosen Wandel bieten sollten. Knebeleffekte müssen unbedingt verhindert werden.

3.7. Der EWSA nimmt die in der Mitteilung enthaltene Aussage zur Kenntnis, dass die Delegierte Verordnung nicht als starres Dokument zu sehen ist, sondern im Laufe der Zeit in Bezug auf den Anwendungsbereich und das Anspruchsniveau erweitert wird.

3.8. Der EWSA erkennt daher die wichtige Rolle der Delegierten Verordnung bei der Schaffung von Transparenz in Bezug auf die Tätigkeiten an, die die festgelegten Kriterien erfüllen und Investoren anziehen, die in nachhaltige Projekte investieren möchten. Die Delegierte Verordnung bildet damit die Grundlage für die Definition einer Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig sowie für die Anwendung der verbindlichen Transparenz- und Offenlegungsbestimmungen der Taxonomieverordnung. Sie könnte erheblich zur Sensibilisierung für nachhaltige Projekte und zur Gewinnung von Investoren für solche Projekte sowie zur Vermeidung von Grünfärberei beitragen.

3.9. Die Delegierte Verordnung wird als Transparenzinstrument beschrieben und ist Teil eines freiwilligen Systems in dem Sinne, dass die Marktteilnehmer weder verpflichtet sind, die darin festgelegten Standards einzuhalten, noch Investoren verpflichtet sind, in wirtschaftliche Tätigkeiten oder Projekte zu investieren, die diese Standards erfüllen.

3.10. Daher ist es wie gesagt erforderlich, dass die Wirtschaftstätigkeiten und Projekte, die gemäß der Delegierten Verordnung als nachhaltig gelten, für Investoren in der Realwirtschaft eindeutig attraktiv sein müssen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass Investoren in realistische, rentable und vorhersehbare nachhaltige grüne Projekte investieren werden. Die Rentabilitätserwartungen können variieren und werden bei Finanzierungen über Genossenschaftsbanken oder Kommunal- und Regionalbanken häufig niedriger sein und 5–6 % statt wie allgemein erwartet 11–15 % betragen. Eine höhere Rentabilität wird in der Regel große Kapitalströme mobilisieren, während bei kleineren Projekten die Wahl typischerweise auf Genossenschafts- oder Regionalbanken fallen dürfte.

⁽⁵⁾ Climate Change 2021 — The Physical Science Basis, 2021.

3.11. Ebenso wichtig ist es, dass die in der Delegierten Verordnung festgelegten Kriterien für die Einstufung einer Wirtschaftstätigkeit oder eines Projekts als ökologisch nachhaltig mit vertretbarem finanziellen Aufwand und unter Wahrung der Rentabilität und Vorhersehbarkeit erfüllt werden können, kurz, dass sie für die Marktteilnehmer wirtschaftlich attraktiv erscheinen. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass insbesondere KMU häufig Unterstützung benötigen könnten, um in der Lage zu sein, den ökologischen Wandel zu bewältigen. Die Taxonomie als solche sollte jedoch auf technische Kriterien beschränkt werden.

3.12. Erfüllt die Taxonomie nicht die in den beiden vorstehenden Absätzen genannten Kriterien, stehen möglicherweise die Erfolgsaussichten für das gesamte Projekt in Frage. Ein freiwilliges System muss attraktiv sein, um den angestrebten Wandel herbeizuführen.

3.13. Auf der Grundlage der vorstehend skizzierten Schlüsselemente erscheinen einige Bestimmungen der Delegierten Verordnung fragwürdig. Sehr ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen oder sehr umfangreiche Informationsanforderungen mit langfristigen Zukunftsprognosen in Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel könnten sich in einer Marktwirtschaft grundsätzlich — außer für einige wenige sehr große Akteure — als zu schwierig, zu komplex, zu kostspielig oder als zu wenig gewinnversprechend erweisen und würden die praktischen Auswirkungen, insbesondere für KMU, sträflich vernachlässigen. Damit würde die natürlich angestrebte breite Akzeptanz verlorengehen, während Unternehmen, die sich an die geltenden EU-Umweltvorschriften, aber nicht an die Delegierte Verordnung halten, immer noch mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert werden. Daher hält der EWSA es für notwendig, grüne Versicherungen für KMU zu entwickeln, um dieses Kostenrisiko zu verringern. Einige Beispiele hierfür sind im Abschnitt „Besondere Bemerkungen“ aufgeführt.

3.14. Die Akteure der Realwirtschaft haben Bedenken geäußert, dass die in der Delegierten Verordnung festgelegten technischen Kriterien zu Finanzierungsschwierigkeiten bei Tätigkeiten führen könnten, die nicht mit der Verordnung in Einklang stehen. Der EWSA teilt die Auffassung, dass ein derartiges Risiko bestehen könnte, da der Anwendungsbereich der Taxonomie auf die nichtfinanzielle Berichterstattung gemäß Artikel 8 der Taxonomieverordnung sowie den vorgeschlagenen EU-Standard für grüne Anleihen ⁽⁶⁾ ausgeweitet wird.

3.15. Der EWSA betont daher, wie wichtig es ist, dass die Aufsichtsbehörden die Anwendung der Delegierten Verordnung überwachen, um zu vermeiden, dass Unternehmen, die die Taxonomiekriterien nicht erfüllen, mit Blick auf Kreditmöglichkeiten und Kreditkosten diskriminiert werden. Diese Akteure sollten bei der Werbung um die notwendigen finanziellen Mittel weiterhin fair behandelt werden.

3.16. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, wonach es äußerst schwierig ist und weitreichende, detaillierte und möglichst vollständige Rechtsvorschriften erfordern würde, die Verwendung von Kapitalströmen in der Realwirtschaft über Finanzregelungen zu steuern. Zudem könnte eine derartige Taxonomie zu großer Komplexität und übermäßigem Verwaltungsaufwand führen ⁽⁷⁾.

3.17. Die einzigen für diese Stellungnahme relevanten verbindlichen Elemente des Pakets sind die Transparenzbestimmungen in den Artikeln 4 bis 7 der Taxonomieverordnung und die geänderten delegierten Rechtsakte über Märkte für Finanzinstrumente, den Versicherungsvertrieb und verschiedene treuhänderische Pflichten, die darauf abzielen, das Bewusstsein für die Möglichkeiten und Risiken nachhaltiger Investitionen zu schärfen und sicherzustellen, dass Kunden und potenzielle Kunden in dieser Hinsicht ausreichend informiert werden.

3.18. Die delegierten Rechtsakte für den Finanzmarkt erscheinen insgesamt zweckmäßig und stellen daher angemessene Instrumente dar, um das Bewusstsein für nachhaltige Investitionen zu schärfen und so dringend benötigte Ressourcen in solche Investitionen zu lenken.

3.19. In der Delegierten Verordnung werden Umweltstandards festgelegt, die häufig ehrgeiziger sind als diejenigen der sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften. Unter Berücksichtigung des in Ziffer 3.6 erwähnten Erfordernisses der Klarheit kann dieser doppelte Standard zu Verwirrung führen und Finanzierungsprobleme für die Akteure verursachen, die die höchsten Umweltnormen gemäß den sektorspezifischen Rechtsvorschriften der EU einhalten. Der EWSA stimmt zu, dass ein hohes Maß an Ehrgeiz erforderlich ist, empfiehlt jedoch aus praktischen Gründen und um Verwirrung zu vermeiden, die höchsten auf Stufe 1 der EU Gesetzgebung festgelegten Umweltstandards auch für die Zwecke der Taxonomie anzuwenden, damit diese ihren Zweck der Gewährleistung der Transparenz von Finanzprodukten und der Verhinderung von

⁽⁶⁾ Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über europäische grüne Anleihen (COM(2021) 391 final — 2021/0191 (COD)).

⁽⁷⁾ *Grüne Finanzierung und Grüne Staatsanleihen — Geeignete Instrumente für eine wirksame Umweltpolitik?* — Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen — Gutachten 02/2021.

Grünfärberei wirksam erfüllen kann. Daher und aufgrund der in den Ziffern 3.6 und 3.13–3.16 dargelegten Gründe bezweifelt der EWSA, dass die Delegierte Verordnung (Stufe 2 der EU-Gesetzgebung) in ihrer jetzigen Form trotz ihres lobenswerten Ziels zweckmäßig⁽⁸⁾ ist. Der EWSA empfiehlt der Kommission nachdrücklich, Vorschläge zur Anhebung der Standards in den EU-Umweltvorschriften vorzulegen.

3.20. Es ist bekannt, dass grüne Finanzprodukte für die Finanzmärkte attraktiv sind. Der EWSA begrüßt daher den grundsätzlichen Zweck der Taxonomie, Transparenz zu schaffen, Grünfärberei zu verhindern und auf grüne Finanzprodukte aufmerksam zu machen, warnt jedoch vor der Gefahr, dass auf den Finanzmärkten Blasen entstehen könnten.

3.21. Der EWSA würde Initiativen zur Verbesserung des Taxonomiesystems im Sinne der oben dargelegten Ausführungen begrüßen, um den Geltungsbereich dieses Systems zu erweitern und es als wichtiges Mittel zur Unterstützung der vereinbarten klimapolitischen Ziele der EU durch eine effiziente Umsetzung der EU-Umweltvorschriften zu optimieren. Gleichzeitig fordert er die Kommission auf, weitere Initiativen in dieser Richtung zu ergreifen.

3.22. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die wichtige Frage der EU-Taxonomie für klima- und umweltschädliche Tätigkeiten nach wie vor offen ist. Diese sollte dringend geklärt werden.

4. Besondere Bemerkungen

Delegierte Verordnung

4.1. Der EWSA unterstreicht die zentrale Rolle der erneuerbaren Energien bei der Nachhaltigkeitswende und weist darauf hin, dass geeignete Übergangslösungen gefunden werden müssen, um unter anderem das ordnungsgemäße Funktionieren der Logistik-Wertschöpfungsketten zu gewährleisten und gleichzeitig Knebeleffekte unbedingt vermeiden zu können.

4.2. In Ziffer 6.3 von Anhang 1 der Delegierten Verordnung ist offenbar festgelegt, dass Busse ohne Auspuffemissionen nur dann als nachhaltig gelten, wenn sie im Stadt- und Vorortverkehr eingesetzt werden, während andere Busverkehrsdienste nur dann als sogenannte Übergangstätigkeiten bis zum 31. Dezember 2025 in Frage kommen, wenn sie der höchsten Abgasnorm (EURO VI) entsprechen. Auf diese Fahrzeuge findet das Kriterium „ohne Auspuffemissionen“ keine Anwendung, doch aus dem Text geht hervor, dass sie nur als Übergangstätigkeit gelten, die gemäß Artikel 19 der Taxonomieverordnung mindestens alle drei Jahre neu bewertet werden muss. Offenbar fehlt ein Verweis auf die in der Richtlinie über saubere Fahrzeuge festgelegten Normen. Wer würde angesichts dieser Ungewissheit über die Situation nach dem 31. Dezember 2025 in ein Busunternehmen investieren? Die Einstufung des Verkehrs mit Fahrzeugen der höchsten Umwelanforderung in den EU-Rechtsvorschriften — EURO VI — als Übergangstätigkeit erscheint seltsam und könnte Verwirrung stiften.

4.2.1. Schwere Nutzfahrzeuge, d. h. Lkw der Klasse N2 und N3 im Güterkraftverkehr (Abschnitt 6.6), gelten als nachhaltig, wenn sie als emissionsfreie Fahrzeuge im Sinne von Artikel 3 Absatz 11 der Verordnung (EU) 2019/1242 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁹⁾ mit Emissionen unter 1 g CO₂/km eingestuft werden können. Fahrzeuge über 7,5 Tonnen erfüllen, sofern die Emissionsfreiheit „technisch und wirtschaftlich nicht machbar“ ist, die Vorgaben für emissionsarme Fahrzeuge als Übergangstätigkeit gemäß Artikel 3 Absatz 12. Leichte Nutzfahrzeuge, d. h. Lkw mit einem maximalen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen (N1), gelten als emissionsfreie Fahrzeuge. Bei allen anderen Güterverkehrsdiensten auf der Straße handelt es sich um Übergangstätigkeiten.

4.2.2. Die Behandlung von Lkw zeigt einen pragmatischen Ansatz, der in der Delegierten Verordnung häufiger hätte angewandt werden sollen. Die Anforderung der Emissionsfreiheit für leichte Nutzfahrzeuge (N1) in Abschnitt 6.6 scheint nicht mit Abschnitt 6.5 über die Beförderung mit Motorrädern, Pkw und leichten Nutzfahrzeugen vereinbar zu sein, für die aus nicht ersichtlichen Gründen weniger strenge Bestimmungen gelten.

4.2.3. Insgesamt gesehen erscheint die unterschiedliche Behandlung von Straßenfahrzeugen bei verschiedenen Tätigkeiten inkohärent und chaotisch, ohne dass erläutert wird, warum in unterschiedlichen Kontexten so unterschiedliche Ansätze gewählt werden.

⁽⁸⁾ Sustainable finance — Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben, IHK München und Oberbayern, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. 2020.

⁽⁹⁾ Verordnung (EU) 2019/1242 des europäischen parlaments und des rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG des Rates (ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 202).

4.3. Eine wiederkehrende Bestimmung in Anhang 1 Abschnitt 6 (Verkehr) der Verordnung schließt Fahrzeuge oder Schiffe, die für den Transport fossiler Brennstoffe bestimmt sind, aus, da der Zugang zu diesen Brennstoffen nicht erleichtert werden soll. Allerdings sollte diese Anforderung gemäß Erwägungsgrund 35 auf ihre „Anwendbarkeit“ hin geprüft werden. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso eine Anforderung eingefügt wird, wenn Zweifel an deren Zweckmäßigkeit bestehen. Außerdem ist die Anforderung nicht eindeutig. Ein Fahrzeug kann häufig sowohl fossile als auch alternative Kraftstoffe transportieren. Es ist nicht klar, ob sich die Anforderung auf den Bau oder die Nutzung von Fahrzeugen bzw. Schiffen bezieht, sodass weder deren Auslegung noch Auswirkungen klar sind.

4.4. Weitere Beispiele sind die Bestimmungen über die Klimafolgenanalysen in Anhang 1 Abschnitt 1.1, 1.2 und 1.3, die zu den Aufforstungs-, Waldwiederherstellungs- und Waldbewirtschaftungsplänen hinzukommen und auch für Kleinbetriebe ab 13 ha gelten. Die Anforderungen erscheinen recht komplex, und der Hinweis, dass dafür Online-Tools der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen, dürfte für kleine Betriebe nur ein schwacher Trost sein. Er verdeutlicht vielmehr die nachteilige Situation für kleinere Unternehmen, die durch den in der Delegierten Verordnung verwendeten Top-Down-Ansatz entsteht.

4.5. Sicherlich ist die Erhaltung der Wälder, einschließlich Kohlenstoffsensken, ein wesentliches Element der Umweltpolitik der EU, aber die administrativen Verpflichtungen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Ressourcen der Zielgruppen stehen. Die vom Forest Stewardship Council angewandten Grundsätze sind ein Beispiel für klare und vernünftige Grundsätze für die Nutzung und Bewirtschaftung von Wäldern ⁽¹⁰⁾.

4.6. In Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel lassen sich die Bestimmungen in Anhang 2 Ziffer 1.3 über die Waldbewirtschaftung und in Ziffer 6.3 über die Personenbeförderung im Stadt-, Vorort- und Überlandkraftverkehr anführen, in denen eine Analyse der Klimaauswirkungen von Großinvestitionen für einen Zeitraum von 10 bis 30 Jahren vorgesehen ist.

4.7. Die in der Mitteilung enthaltene Aussage, dass die Taxonomie Tätigkeiten, die das aktuelle Niveau der Umweltleistung verbessern, aber nicht das Niveau eines wesentlichen Beitrags erreichen, nicht akzeptiert, steht im Widerspruch zu Artikel 10 Absatz 2 der Taxonomieverordnung. Dementsprechend sollte, wie bereits vorgeschlagen, Übergangslösungen mehr Raum eingeräumt werden.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁰⁾ www.fsc.org.

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 — Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025

(COM(2021) 171 final)

(2021/C 517/12)

Berichterstatter: **Carlos Manuel TRINDADE**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Menschenhandel stellt zuallererst einen schweren Verstoß gegen die Menschenrechte dar. Er verletzt Grundrechte wie Freiheit, Würde und Gleichheit, die in zahlreichen Rechtsinstrumenten wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union oder dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert sind.

1.2. Die Hauptursachen für Menschenhandel liegen in der Vulnerabilität der Opfer aufgrund von Armut, geschlechtsspezifischer Ungleichheit und Gewalt gegen Frauen und Kinder, Konflikt- und Postkonfliktsituationen, mangelnder sozialer Integration, Mangel an Chancen und Beschäftigung, fehlendem Zugang zu Bildung sowie Kinderarbeit.

1.3. Menschenhändler nutzen diese Vulnerabilität für ihr komplexes und hochrentables kriminelles Geschäftsmodell aus, das bis heute kaum risikobehaftet und sehr einträglich ist.

1.4. Die Pandemie hat die wirtschaftliche und soziale Vulnerabilität verschärft und den Zugang zur Justiz und die Bestrafung von Verbrechen erschwert. Parallel dazu hat sich ein neues Geschäftsmodell für die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern über das Internet entwickelt.

1.5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt grundsätzlich die von der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) vorgelegte Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 (im Folgenden „Strategie“) — unbeschadet seiner in dieser Stellungnahme vorgebrachten Bemerkungen, Vorschläge und Empfehlungen.

1.6. Der EWSA pflichtet der Kommission bei, dass die Qualität der zu dieser Problematik erhobenen Daten in den Mitgliedstaaten einheitlich verbessert werden muss.⁽¹⁾ Für eine wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels sind genaue, gründliche und aktuelle Kenntnisse der Problematik erforderlich, insbesondere über die Akteure (Opfer, Menschenhändler, Nutzer der Dienste von Opfern des Menschenhandels) und die Vorgehensweisen der Menschenhändlernetze. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung geeigneter Lösungsansätze erforderlich. Andernfalls würde das tatsächliche Ausmaß des Menschenhandels unterschätzt und ihm nicht ausreichend Aufmerksamkeit gewidmet.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel bislang nicht wirksam genug waren und im Rahmen einer umfassenderen Strategie durch weitere Maßnahmen verstärkt werden müssen⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 171 final, S. 10, 14

⁽²⁾ Ebd., Fußnoten S. 5 (20), S. 11 (39) und (41).

1.8. Der EWSA begrüßt, dass die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels nach der Bewertung ihrer Umsetzung ggf. überarbeitet werden soll. Im Kampf gegen den Menschenhandel sind bessere Sanktionsmöglichkeiten zwar notwendig; dies allein reicht aber nicht aus.

1.9. Der EWSA unterstreicht und befürwortet, dass EU-Mindestvorschriften festgelegt werden sollen, durch die die am Menschenhandel und an der Ausbeutung der Opfer beteiligten Netze sowie „die Nutzung von Diensten, für die Opfer des Menschenhandels ausgebeutet werden“ unter Strafe gestellt werden. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, die gesamte Auftrags- und Unterauftragskette des Menschenhandels und der Ausbeutung der Opfer strafrechtlich zu verfolgen.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Menschenhandel nur auf der Grundlage einer umfassenderen Analyse wirksamer bekämpft werden kann, in der auch die sozialen Faktoren berücksichtigt werden, die seine Ausbreitung begünstigen. In der Strategie ist das aber nur gelegentlich der Fall.

1.11. Der EWSA stellt zudem fest ⁽³⁾, dass es einen Zusammenhang zwischen der Ausbreitung des Menschenhandels in einkommensschwachen Ländern und dem Kinderhandel gibt, dessen Opfer zum „Großteil [...] zur Kinderarbeit gezwungen [werden]“. Dies ist wiederum darauf zurückzuführen, dass viele Familien Probleme haben, ihren Unterhalt zu bestreiten.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass aufgrund des enormen Leids der Opfer ihre Situation in allen Phasen unter humanitären Gesichtspunkten betrachtet werden muss. Dabei darf der Hauptansatz der Strategie nicht allein in der Rückführung der Opfer oder Anreize für ihre freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland bestehen. Damit würden nämlich die dort herrschenden Bedingungen unterschätzt und die Vulnerabilität der Betroffenen gegenüber Menschenhändlern erhöht. Der Ansatz muss vielmehr auch ein Recht auf Integration in die Aufnahmegesellschaft umfassen.

1.13. Der EWSA stellt fest, dass es weder Maßnahmen zur Anerkennung und Durchsetzung der Rechte der Opfer gibt, noch ihnen unmittelbare Hilfe, Unterstützung und Schutz (medizinischer, rechtlicher und sonstiger Art) gewährt wird, insbesondere auch in Bezug auf die Bestrafung derjenigen, die die Opfer ausbeuten. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diesen Vorschlag in die Strategie aufzunehmen.

1.14. In der Strategie wird anerkannt, dass die Opfer nur schwer wieder ins Leben zurückfinden und geringe Chancen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben. Der EWSA nimmt dies zur Kenntnis, merkt aber an, dass die Strategie keinerlei Maßnahmen enthält, um hier Abhilfe zu schaffen ⁽⁴⁾. Der EWSA schlägt daher vor, dass den Opfern das Recht auf Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft im Rahmen eines angemessenen und zügigen Integrationsprozesses gewährt wird.

1.15. Das EU-Recht sieht die Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung für Opfer nur dann vor, wenn diese bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung der Menschenhändler kooperieren. Der EWSA weist darauf hin, dass dies für die Opfer äußerst belastend sein kann, da sie gezwungen werden, erlittenes Leid und Traumata ohne Rücksicht auf ihre körperliche und geistige Gesundheit noch einmal zu durchleben. Hier ist eine individuelle Herangehensweise sinnvoll, die auf die Umstände und das psychologische Profil des jeweiligen Opfers abgestimmt ist. Dabei müssen die Opfer unter anderem umfassende psychologische Unterstützung erhalten, damit sie ihre Traumata aufarbeiten und bezeugen können.

1.16. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission dafür ausspricht, Opfer für Straftaten, zu denen sie gezwungen wurden, nicht zu bestrafen und die Richtlinie des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes zu überprüfen.

1.17. Der EWSA schlägt in diesem Zusammenhang vor, dass alle Opfer krimineller Menschenhändler unter Berücksichtigung der Schwere des ihnen zugefügten Leids aus einem öffentlichen Fonds angemessen entschädigt werden. Im Falle der Arbeitsausbeutung haben sie insbesondere auch Anspruch auf Entgelt für die geleistete Arbeit, wobei der unmittelbare Profiteur dafür heranzuziehen ist, d. h. der eigentliche Arbeitgeber oder in konkreten Fällen auch der Dienstleistungsempfänger, wenn die „Dienstleistungskette“ ein unüberschaubares Konstrukt ist.

1.18. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Situation geringer qualifizierter und ärmerer Wirtschaftsmigranten, die auf der Suche nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen nach Europa kommen, im EU-Einwanderungsrecht keine Berücksichtigung findet (im Gegensatz zu qualifizierteren und besser gestellten Einwanderern). Dies hat dazu geführt, dass die Wirtschaftsmigranten Menschenhändlernetzen anheimfallen, da es keine Mechanismen für ihre reguläre Einwanderung gibt. Der EWSA empfiehlt den europäischen Institutionen, Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene zu erlassen, um hier Abhilfe zu schaffen.

⁽³⁾ COM(2021) 171 final, Abschnitt 6 — Internationale Dimension

⁽⁴⁾ COM(2021) 171 final, S. 19.

1.19. Nach Ansicht des EWSA wird die Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Berücksichtigung einer internationalen Dimension⁽⁵⁾ wirksamer. Er stellt jedoch fest, dass in der Strategie kaum Augenmerk auf die Notwendigkeit angemessener und ausreichender wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen⁽⁶⁾ für die Menschen in den Herkunftsländern gelegt wird; dies ist die wichtigste Voraussetzung dafür, die Anwerbung der Opfer durch Menschenhändler zu erschweren oder zu verhindern. Der EWSA schlägt vor, die Dimension der Entwicklungszusammenarbeit und die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen als wichtigste Mittel zur Schaffung solcher grundlegenden Bedingungen in der Strategie anzuerkennen und zu berücksichtigen.

1.20. Der EWSA stellt fest, dass im Bereich der Wirtschaftstätigkeit und im Zusammenhang mit illegalem Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in der Strategie nicht darauf hingewiesen wird, dass Unternehmen, die entsprechende Arbeitskräfte einsetzen, unlauteren Wettbewerb gegenüber anderen Unternehmen betreiben, die rechtskonform operieren. Dieses Sozialdumping ist mit der sozialen Verantwortung der Unternehmen unvereinbar und muss nicht nur mit polizeilichen und rechtlichen Mitteln, sondern auch im Zuge des sozialen Dialogs angegangen werden.

1.21. Der EWSA stellt fest, dass solche Arbeitskräfte tendenziell stärker in Wirtschaftszweigen eingesetzt werden, in denen die informelle Beschäftigung ausgeprägter ist und es oft weder einen sozialen Dialog noch Tarifverhandlungen oder Tarifverträge gibt. Der EWSA schlägt im Hinblick auf ein besseres Vorgehen gegen Arbeitsausbeutung vor, dass die Kommission in der Strategie auch die aktive Einbeziehung der Sozialpartner in die Bekämpfung des Menschenhandels im Einklang mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung ihrer Autonomie vorsieht und damit auch die Förderung des sozialen Dialogs und der Tarifverträge als wesentliche Instrumente zu diesem Zweck berücksichtigt.

1.22. Der EWSA begrüßt die angekündigte Initiative der Kommission zur nachhaltigen Unternehmensführung und insbesondere die Tatsache, dass die öffentliche Auftragsvergabe mit Anreizen für Transparenz einhergehen und sozial verantwortlich sein soll⁽⁷⁾. Der EWSA stellt fest, dass auf nationaler Ebene bereits mehrere Tarifverträge geschlossen wurden, um Menschenhandel und Missbrauch von Arbeitskräften zu verhindern und Entschädigungen für die Opfer vorzusehen.⁽⁸⁾ Er empfiehlt, in die Strategie diese Beispiele für bewährte Verfahren aufzunehmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gefördert und übernommen werden sollten, um diese Transparenz konkret zu gewährleisten.

1.23. Der EWSA begrüßt die Zusage der Kommission, die Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber (die gegen die geltenden Rechtsvorschriften verstoßen) zu verstärken, was es ermöglichen wird, die einschlägigen Strafen zu verschärfen⁽⁹⁾.

1.24. Der EWSA stellt fest, dass in der Strategie nicht auf die wichtige Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, eingegangen wird. Die langjährige Rolle und Arbeit dieser Organisationen insbesondere im Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung und der Ausbeutung von Kindern sowie bei der Ermittlung, Anzeige und Bekämpfung solcher Fälle und bei der aktiven Unterstützung der Opfer müssen gebührend berücksichtigt und anerkannt werden. Der EWSA schlägt vor, diesen Beitrag in der Strategie zu berücksichtigen und diese Organisationen angemessen zu unterstützen, und zwar auch finanziell.

1.25. Der EWSA stellt ferner fest, dass in der Strategie weder auf die wichtige Unterstützungsarbeit eingegangen wird, die zivilgesellschaftliche Organisationen, lokale Solidaritätsnetze und die Sozialpartner in puncto Schutz, Aufnahme und Integration der Opfer leisten, noch auf die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung für diese Tätigkeiten. Der EWSA empfiehlt, diesem Aspekt in der Strategie Rechnung zu tragen.

1.26. Der EWSA unterstützt das Ziel, neben Europol und Eurojust auch die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und insbesondere den Gewerbeaufsichtsamtern in diesen Kampf einzubeziehen, wobei ihre Befugnisse gestärkt werden sollten und sie mit materiellen — insbesondere digitalen und formellen — Mitteln ausgestattet werden sollte. Er schlägt daher vor, dass die Kommission die Mitgliedstaaten in der Strategie auffordert, die im Übereinkommen Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) festgelegten Quoten⁽¹⁰⁾ einzuhalten.

2. Hintergrund

2.1. Wir sehen, hören und lesen, dass Menschenhandel den Opfern enormes Leid zufügt, ihre Würde angreift, ihnen die Freiheit raubt und ihr Leben zerstört — und dies dürfen wir nicht ignorieren. Der EWSA und seine Mitglieder wie auch die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind sich der Schrecken des Menschenhandels und seiner verheerenden Folgen für die Opfer bewusst und erklären sich daher solidarisch mit den Opfern und unterstützen alle Maßnahmen zu seiner Bekämpfung und Beseitigung.

⁽⁵⁾ COM(2021) 171 final, Abschnitt 6 — Internationale Dimension

⁽⁶⁾ COM(2021) 171 final, S. 18.

⁽⁷⁾ COM(2021) 171 final, S. 8.

⁽⁸⁾ IAO-Bericht 2021 „Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands“ [Zugang zu Schutz und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Belgien und den Niederlanden].

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final, S. 9.

⁽¹⁰⁾ Gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr. 81 (über die Arbeitsaufsicht) soll es einen Arbeitsinspektor pro 10 000 Arbeitnehmer geben.

2.2. Auch wenn mit Studien und Berichten die Kenntnisse über diese Problematik vertieft und ein Beitrag zur Verbesserung der Reaktionsstrategien geleistet werden konnten, sind jedes Jahr Tausende von Menschen, insbesondere Frauen und Kinder, den Gefahren des Menschenhandels ausgesetzt. So muss Folgendes festgestellt werden:

- i) Im Zeitraum 2017/2018 wurden 14 000 neue Opfer von Menschenhandel registriert; allerdings ist die Dunkelziffer höher, da die Fälle nur schwer zu erfassen sind.
- ii) Fast die Hälfte der Opfer sind EU-Bürger, und der Rest stammt aus Drittländern in Afrika, dem westlichen Balkan und Asien ⁽¹¹⁾;
- iii) Die Mehrheit der Opfer in der EU sind Frauen und Mädchen, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verschleppt werden.
- iv) 15 % der Opfer sind von Arbeitsausbeutung betroffen, wobei die Mehrheit der Opfer jedoch gar nicht erfasst wird.
- v) Die wichtigsten Sektoren im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung sind: Land- und Forstwirtschaft, Bauwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe, Reinigungsgewerbe, Hausangestellte, verarbeitendes Gewerbe (Textil-, Bekleidungs-, Lebensmittelbranche). ⁽¹²⁾
- vi) Die meisten Menschenhändler sind EU-Bürger.
- vii) Mit dieser Form der Kriminalität erzielen die Menschenhändler hohe Gewinne. Der geschätzte jährliche Gewinn belief sich 2015 auf 29,4 Mrd. EUR, davon etwa 14 Mrd. EUR aus sexueller Ausbeutung ⁽¹³⁾ (ohne Berücksichtigung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung ⁽¹⁴⁾).
- viii) Die wirtschaftlichen Kosten, die der Menschenhandel in der EU verursacht, werden 2020 auf 2,7 Mrd. EUR geschätzt.
- ix) Die Menschenhändler nutzen soziale Ungleichheiten sowie die wirtschaftliche und soziale Vulnerabilität der Menschen aus.
- x) Fast ein Viertel aller Opfer des Menschenhandels sind Kinder, die sexuell ausgebeutet werden. ⁽¹⁵⁾
- xi) Der Menschenhandel dient verschiedenen Formen der Ausbeutung: sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit, Zwangskriminalität, Zwangsbettelei, Kinderhandel. ⁽¹⁶⁾

2.3. Die **Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025** ⁽¹⁷⁾ wurde vor dem Hintergrund aufgestellt, dass zum einen die Bekämpfung des Menschenhandels für die EU aufgrund ihres Engagements für die Menschenwürde und die Menschenrechte immer stärker zu einem Gebot geworden ist und zum anderen der Menschenhandel immer weiter zugenommen hat.

2.4. Die EU verfolgt diesen 2002 eingeschlagenen Weg immer entschiedener und setzt ihn nun mit dem Strategievorschlag fort ⁽¹⁸⁾.

2.5. Die am 5. April 2011 erlassene Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁹⁾ war ein Meilenstein bei der Bekämpfung des Menschenhandels und wird zu Recht als Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels bezeichnet. Der Begriff des Menschenhandels wurde dabei erweitert und umfassender definiert.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 171 final, S. 1 und 20.

⁽¹²⁾ COM(2021) 171 final, S. 7.

⁽¹³⁾ COM(2021) 171 final, S. 7.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 171 final, S. 7.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 171 final, S. 14.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 171 final, S. 11.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁸⁾ Etappen des Weges: Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 1); EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels (2005); Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (1.2.2008); Stockholmer Programm — Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010).

⁽¹⁹⁾ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1).

2.6. So wurde mit der Richtlinie eine weiter gefasste Begriffsbestimmung für „Menschenhandel“ eingeführt, die neue Formen der Ausbeutung der Opfer von Menschenhandel einschließt. Der EWSA verweist insbesondere auf Artikel 2 (Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel), in dem die wichtigsten Leitlinien für die Bekämpfung des Menschenhandels dargelegt werden.

2.7. Der EWSA verweist darauf, dass er bereits eine Reihe einschlägiger Stellungnahmen zum Thema „Menschenhandel“ vorgelegt hat, deren Schlussfolgerungen seinerzeit allgemein zur Bekämpfung dieser Geißel der Gesellschaft beitrugen⁽²⁰⁾.

2.8. Vor diesem Hintergrund legt die Kommission diesen Vorschlag für eine Strategie vor, die in sechs Abschnitte gegliedert ist. In jedem dieser Abschnitte geht die Kommission selbst Verpflichtungen ein (26) und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihrerseits Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu ergreifen (16), womit in der Strategie insgesamt 42 Aktionen vorgesehen sind.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Zur notwendigen Datenerhebung (Kenntnis der Realität)

3.1.1. Der EWSA unterschreibt die Feststellung der Kommission, dass der Menschenhandel in der EU, die Zahl seiner Opfer und die dadurch verursachten wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Kosten trotz der ergriffenen Maßnahmen weiter zunehmen, was insbesondere auf das Geschäftsmodell der kriminellen Organisationen zurückzuführen ist.

3.1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass die Zahl der ermittelten und vermuteten Opfer zeigt, wie ernst die Situation ist. Das Wissen über diese Situation muss jedoch verbessert werden. Dabei ist die Datenerhebung weiterhin schwer, insbesondere vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie, die den Zugang zu bestimmten Daten erschwert und mit großen Kontaktbeschränkungen für das zuständige Personal im öffentlichen und privaten Sektor einhergeht.

3.2. Zur Bekämpfung des Menschenhandels

3.2.1. Der EWSA betont, dass der Schwerpunkt der Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels auf den Bereichen Strafverfolgung und Sicherheit liegt, die im Mittelpunkt der Strategie stehen und unter verschiedenen Aspekten behandelt werden.

3.2.2. Der EWSA stellt fest, dass in der Strategie diesbezüglich die Rolle der Rechtsvorschriften und insbesondere der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels herausgestellt wird. Zugleich weist er aber darauf hin, dass die Richtlinie trotz Überwachung durch die Kommission uneinheitlich umgesetzt wurde und es vor allem weiter Straffreiheit für Täter in der EU und nur wenige Verurteilungen von Menschenhändlern gibt⁽²¹⁾.

3.3. Zur sozialen Dimension der Bekämpfung des Menschenhandels

3.3.1. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass, wie in der Mitteilung festgestellt wird, „junge Frauen und Minderjährige aus Roma-Gemeinschaften [...] einem besonderen Risiko der Ausbeutung und des Menschenhandels ausgesetzt [sind]. Dem liegen verschiedene sozioökonomische Faktoren zugrunde wie mehrdimensionale Armut [...]“⁽²²⁾.

3.3.2. Der EWSA weist darauf hin, dass Menschen, die von mehrdimensionaler Armut in Kombination mit weiteren ihnen eigenen Merkmalen (Menschen mit Behinderungen, LGBTI-Personen usw.) betroffen sind, auch für Ausbeutung und Menschenhandel besonders anfällig sind.

3.3.3. Der EWSA stellt zudem fest, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Menschenhandels in einkommensschwachen Ländern und dem Kinderhandel gibt, dessen Opfer zum „Großteil [...] zur Kinderarbeit gezwungen [werden]“⁽²³⁾. Diese Situation ist auf die Schwierigkeiten der Familien zurückzuführen, ihren Unterhalt zu bestreiten.

3.3.4. Der EWSA nimmt zur Kenntnis und begrüßt, dass die ELA, die Gewerbeaufsichtsämter in den Mitgliedstaaten, die Sozialpartner, zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft sowie viele Medien und soziale Netzwerke unablässig bemüht sind, Menschenhandel zu melden und zu bekämpfen, insbesondere durch den Austausch und die Verbreitung von Informationen, die Anzeige und Bekämpfung entsprechender Situationen und die Suche nach allen Arten von Lösungen zum Schutz der Opfer und zur Bestrafung der Menschenhändler. Der EWSA schlägt der Kommission vor, diese Maßnahmen als Beispiele für bewährte und nachahmenswerte Verfahren in die Strategie aufzunehmen und herauszustellen.

⁽²⁰⁾ *Bekämpfung des Menschenhandels* (ABl. C 51 vom 17.2.2011, S.50); *Präventivmaßnahmen zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch* (ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 154); *Beseitigung des Menschenhandels* (ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 115); *Europäische Sicherheitsagenda* (ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 51).

⁽²¹⁾ COM(2021) 171 final, S. 11.

⁽²²⁾ Ebda., Abschnitt 5 — Schutz, Unterstützung und Befähigung der Opfer, insbesondere von Frauen und Kindern.

⁽²³⁾ COM(2021) 171 final, Abschnitt 6 — Internationale Dimension

3.3.5. Der EWSA weist darauf hin, dass viele Organisationen der Zivilgesellschaft, die in den verschiedenen Bereichen der Bekämpfung von Menschenhandel und der Unterstützung der Opfer (Rettung von Menschen in Seenot, Erstaufnahme der Opfer, Unterstützung für ihre Integration usw.) äußerst verdienstvoll tätig sind, mitunter kriminalisiert wurden. Er lehnt dieses Vorgehen ab und fordert die Kommission auf, dies in der Strategie zu berücksichtigen.

3.4. Zu den Rechten der Opfer

3.4.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Situation der Opfer in der Strategie nicht durchgängig unter humanitären Gesichtspunkten behandelt wird.

3.4.2. Nach Ansicht des EWSA sollte der Zugang der Opfer zu ihren Rechten ein Grundanliegen sein, und zwar im Einklang mit einem auf die Menschenwürde der Opfer und ihre Menschenrechte ausgerichteten Ansatz.

3.4.3. Der EWSA betont, dass die Lage der Opfer aus Drittstaaten noch problematischer ist. Er weist darauf hin, dass es viele Situationen gibt, in denen die Betroffenen Zielscheibe von Menschenhändlern bleiben und diesen erneut zum Opfer fallen können — gleich, ob es sich um Unionsbürger oder Drittstaatsangehörige handelt.

3.5. Zum Umfang der Strategie und ihrer praktischen Umsetzung

3.5.1. Der EWSA ist sich bewusst, dass Opfer, wie die Kommission betont, in **gemischten Migrationsströmen** über alle Routen und durch kriminelle Organisationen in die EU geschmuggelt werden ⁽²⁴⁾. Die Gegenmaßnahmen dürfen sich jedoch nicht auf die Bekämpfung der Schleusernetze beschränken, sondern müssen weiter greifen.

3.5.2. Der EWSA betont, dass die Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels daher nicht von dem neuen Europäischen Migrations- und Asylpaket und vom Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 losgelöst betrachtet werden kann ⁽²⁵⁾. Er weist darauf hin, dass hier auch der Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte als übergreifender Rahmen der EU-Sozialstrategie heranzuziehen ist. Der EWSA empfiehlt der Kommission, eine reibungslose Koordinierung mit anderen sozialpolitischen Maßnahmen der EU sicherzustellen und dabei für Synergien und mehr Effizienz zu sorgen.

3.5.3. Der EWSA unterstützt die gemeinsame Verpflichtungserklärung von zehn europäischen Agenturen zur Zusammenarbeit und schlägt vor, dass jährlich über die geleistete Arbeit Bericht erstattet wird.

3.5.4. Der EWSA begrüßt die Geschlechterperspektive in der Strategie sowie mehrere Vorschläge zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels mit Kindern.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Zum Abschnitt 2

4.1.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Opfer, insbesondere Frauen und Kinder, in allen Phasen des Prozesses wirksam geschützt werden müssen ⁽²⁶⁾. Zu diesem Zweck müssen die einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner in alle Phasen einbezogen werden.

4.1.2. Der EWSA begrüßt und unterstützt den Standpunkt der Kommission, dass die Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels in allen Mitgliedstaaten sichergestellt werden muss. Die Überprüfung der Richtlinie muss sich auf eine gründliche Bewertung der ermittelten Defizite und der Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels, insbesondere bei der Anwerbung und Ausbeutung von Opfern über das Internet, stützen.

4.1.3. Nach Meinung des EWSA sollte der Hauptansatz der Strategie darin bestehen, dass die Opfer, soweit sie das wollen, ihre Menschenrechte wieder uneingeschränkt wahrnehmen können. Dazu muss ihnen zuallererst der Zugang zu Schutz und Entschädigung für das ihnen zugefügte Leid und insbesondere die Möglichkeit zur Arbeit am Aufenthaltsort mit den entsprechenden Rechten gewährt werden. Der Schwerpunkt sollte also nicht auf der Rückführung oder anderweitigen Rückkehr der Opfer in ihre Herkunftsländer liegen. Die Integration der Opfer sollte immer ein Anliegen sein, sowohl dann, wenn sie in ihrem Wohnsitzland bleiben wollen, als auch bei einer freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer. Der EWSA macht geltend, dass Opfer ein Recht auf Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft durch einen spezifischen und zügigen Integrationsprozess erhalten müssen.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 171 final, Abschnitt 6 — Internationale Dimension

⁽²⁵⁾ COM(2021) 171 final, S. 19.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 171 final, Ziffer 2.

4.1.4. Der EWSA begrüßt die Zusage der Kommission, eine angemessene Finanzierung zur Bekämpfung des Menschenhandels innerhalb und außerhalb der EU bereitzustellen ⁽²⁷⁾.

4.2. Zum Abschnitt 3

4.2.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Mitgliedstaaten aufzufordern, die bewusste Inanspruchnahme von Diensten, die von Opfern des Menschenhandels erzwungen werden, unter Strafe zu stellen ⁽²⁸⁾.

4.2.2. Der EWSA schlägt vor, die Einbeziehung der Sozialpartner in die nationalen und grenzüberschreitenden Operationen zur Überwachung und Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit in Zusammenarbeit mit den Gewerbeaufsichtsämtern der Mitgliedstaaten und der ELA zu fördern. Der EWSA stellt fest, dass auf nationaler Ebene bereits mehrere Tarifverträge geschlossen wurden, um Menschenhandel und Missbrauch von Arbeitskräften zu verhindern und Entschädigungen für die Opfer vorzusehen ⁽²⁹⁾. Der EWSA empfiehlt, in die Strategie diese Beispiele für bewährte Verfahren aufzunehmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gefördert und übernommen werden sollten.

4.2.3. Der EWSA weist darauf hin, dass auch die Folgen der massiven Zunahme neuer Arbeitsformen und deren Auswirkungen auf neue Formen der Arbeitsausbeutung im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zu analysieren sind. In der Strategie wird zu Recht auf die Nutzung digitaler Netze verwiesen. Dabei wird jedoch vornehmlich auf den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und nicht so sehr auf den Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung (insbesondere über digitale Plattformen) eingegangen. Der EWSA empfiehlt, dass in diesem Zusammenhang eine umfassende Vision in der Strategie verfolgt wird.

4.2.4. Der EWSA begrüßt die Zusage der Kommission, dafür zu sorgen, dass Zwangsarbeit in den Wertschöpfungsketten von EU-Unternehmen keinen Platz hat und es in den Lieferketten der EU-Unternehmen keine Kinderarbeit gibt ⁽³⁰⁾.

4.3. Zum Abschnitt 4

4.3.1. Der EWSA schließt sich der Feststellung an, dass das organisierte Verbrechen die legale Wirtschaftstätigkeit durchdringen will, mit den entsprechenden Risiken für die Gesellschaft, und deshalb bekämpft werden muss, insbesondere durch den systematischen Einsatz von Finanzuntersuchungen im Rahmen polizeilicher Ermittlungen sowie die Entwicklung und Umsetzung eines soliden Rahmens für die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten ⁽³¹⁾.

4.3.2. Der EWSA pflichtet der Kommission bei, dass die Kapazitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels durch systematische Schulungen von Strafverfolgungs- und Justizmitarbeitern gestärkt werden müssen, wobei stets die Perspektive und die Bedürfnisse der Opfer zu berücksichtigen sind ⁽³²⁾. Er weist insbesondere darauf hin, dass die mit diesem Thema befassten Dienststellen personell aufgestockt werden müssen.

4.3.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass bei der Bekämpfung des Geschäftsmodells der Anwerbung und Ausbeutung von Opfern über das Internet die den Plattformen bereits auferlegten rechtlichen Verpflichtungen durchgesetzt werden müssen sowie ein Dialog mit den Technologie- und Internetunternehmen geführt werden muss, um die Nutzung von Online-Plattformen für die Anwerbung und Ausbeutung von Opfern zu verringern ⁽³³⁾. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Beobachtungsstelle für digitale Medien ⁽³⁴⁾ ein nützliches Instrument sein könnte, um die illegale Online-Anwerbung für den Menschenhandel zu überwachen.

4.3.4. Nach Ansicht des EWSA muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Internetdiensteanbieter und ähnliche Unternehmen die Bekämpfung des Menschenhandels unterstützen, indem sie Inhalte im Zusammenhang mit der Ausbeutung und dem Missbrauch von Opfern ermitteln und entfernen.

4.3.5. Der EWSA macht besonders darauf aufmerksam, dass die erfolgreiche Zerschlagung des kriminellen Modells des Menschenhandels und die Eindämmung der Ausbeutung der Opfer weitgehend von der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit insgesamt und insbesondere der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger, der lokalen Gebietskörperschaften, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie von der Berichterstattung in den Medien und den sozialen Netzwerken abhängt. Es besteht eine gemeinsame Verantwortung der Gesellschaft für die Bekämpfung des kriminellen Menschenhandels. Der EWSA schlägt vor, in der Strategie spezifische

⁽²⁷⁾ COM(2021) 171 final, S. 6.

⁽²⁸⁾ COM(2021) 171 final, S. 7.

⁽²⁹⁾ IAO-Bericht 2021 „Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands“ [Zugang zu Schutz und Entschädigung für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Belgien und den Niederlanden].

⁽³⁰⁾ COM(2021) 171 final, S. 9.

⁽³¹⁾ COM(2021) 171 final, S. 9.

⁽³²⁾ COM(2021) 171 final, S. 11.

⁽³³⁾ COM(2021) 171 final, S. 13.

⁽³⁴⁾ Siehe GD CONNECT der Europäischen Kommission.

Informations- und Schulungsprogramme für diese institutionellen und sozialen Akteure vorzusehen, da die Wirksamkeit der Strategie in direktem Zusammenhang mit ihrer Einbeziehung und Effizienz steht.

4.4. Zum Abschnitt 5

4.4.1. Der EWSA betont, dass wirksamere Systeme zur Weiterverweisung der Opfer von Menschenhandel an die entsprechenden Dienste entwickelt werden müssen, um den Schutz der Opfer und ihre Rechte in allen Mitgliedstaaten durch ein koordiniertes Vorgehen und fachliche Unterstützung durch Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartner und internationale NGO zu gewährleisten. Dabei sollten insbesondere bewährte Verfahren ausgetauscht werden ⁽³⁵⁾.

4.4.2. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission dafür ausspricht, Opfer für Straftaten, zu denen sie gezwungen wurden, nicht zu bestrafen und die Richtlinie des Rates von 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes zu überprüfen.

4.4.3. Der EWSA bekräftigt den Standpunkt der Kommission, dass die Zusammenarbeit im Hinblick auf einen europäischen Verweismechanismus zu verbessern ist.

4.4.4. In Bezug auf Minderjährige weist der EWSA darauf hin, dass ihrem weiteren Leben Rechnung getragen werden muss, da sie die Folgen traumatisierender Ereignisse im Kindesalter auch als Jugendliche und Erwachsene noch spüren. Die Beobachtung der Entwicklung dieser Kinder muss Teil der Strategie zur Opferhilfe sein.

4.5. Zum Abschnitt 6

4.5.1. Der EWSA unterstreicht, dass auf internationaler Ebene die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen das wichtigste Mittel für die Schaffung wirtschaftlicher, sozialer, menschenrechtsbezogener und politischer Bedingungen in den Herkunftsländern ist, die es ihren Bürgern ermöglichen, ein menschenwürdiges Leben in Frieden und Sicherheit zu führen. Die Kooperationsmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gehören zu ihren wichtigsten Instrumenten und sollten nach dem Dafürhalten des EWSA in der Strategie angemessen berücksichtigt werden.

4.5.2. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission in ihrem auswärtigen Handeln gemeinsam mit den verschiedenen Agenturen der Vereinten Nationen und des Europarates gegen den illegalen Menschenhandel vorgeht, weist jedoch darauf hin, dass die IAO in dieser Hinsicht über langjährige und wertvolle Erfahrungen verfügt ⁽³⁶⁾. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) verfügt ebenfalls über umfangreiche Erfahrungen und bewährte Verfahren, die es zu berücksichtigen gilt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, diese Agenturen in ihre interinstitutionellen Beziehungen zur Umsetzung der Strategie einzubeziehen.

4.5.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Existenz gemischter Migrationsströme, durch die parallel zum Menschenhandel Einwanderer nach Europa kommen, nicht nur unter dem Aspekt der Bekämpfung von Schleusernetzen gesehen werden darf, und verweist zu diesem Zweck auf das neue Migrationspaket ⁽³⁷⁾.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽³⁵⁾ Ein solches bewährtes Verfahren ist etwa das in Portugal neu eingeführte „nationale System für die Weiterverweisung von Minderjährigen, die (vermutlich) Opfer von Menschenhandel sind“ („Sistema de Referência Nacional para crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de seres humanos“).

⁽³⁶⁾ Übereinkommen Nr. 29/1930 über Zwangsarbeit, Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit und das IAO-Protokoll von 2014 zu diesem Übereinkommen.

⁽³⁷⁾ COM(2021) 171 final, S. 20.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung“

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Berichterstatter: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	219/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die nachhaltige Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung zielt darauf ab, ein gemeinsames Konzept für die Gestaltung, Entwicklung und Durchführung der Programme der Mitgliedstaaten für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration (AVRR = *assisted voluntary return and reintegration*) festzulegen, indem gemeinsame Ziele definiert und die Kohärenz der nationalen Programme untereinander bzw. zwischen den nationalen Programmen und den Maßnahmen der EU verstärkt werden. Außerdem geht es darum, gemeinsame Instrumente zu fördern und einzuführen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den betreffenden Bereichen zu verbessern.

1.2. Bislang hat die Existenz eines breiten Spektrums an Instrumenten und Konzepten für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung zu einem Konglomerat von Initiativen, Programmen und Projekten geführt, die häufig nicht über gemeinsame Referenzrahmen verfügen, was nicht nur ihre Bewertung, sondern auch ihre wirksame Umsetzung erschwert. Mit dieser Strategie sollen die Referenzrahmen weiter harmonisiert und die Zusammenarbeit der europäischen Länder bei der Entwicklung von AVRR-Programmen gefördert werden.

1.3. Der EWSA begrüßt die Strategie als Verwaltungsinstrument zur Verbesserung der Koordinierung und der gemeinsamen Ziele der Mitgliedstaaten im Bereich der Migrationssteuerung. Er stimmt der Auffassung der Kommission zu, dass bei der Überprüfung und Harmonisierung der Instrumente, der Erhebung von Daten und der Beratung der beteiligten Personen Fortschritte erzielt werden sollten, um die Fragmentierung der Vorgehensweisen zu überwinden, die Kosten der Rückkehr zu verringern, die entsprechenden Programme besser finanziell auszustatten sowie weitere Herausforderungen zu bewältigen.

1.4. Allerdings äußert der EWSA wie schon bei früheren Gelegenheiten sein Bedauern darüber, dass die Maßnahmen zur Förderung der regulären Einreisewege, die die meisten der in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen betreffen, zu einem späteren Zeitpunkt und in geringerem Umfang als die Vorschläge zur Lösung von Fragen der Irregularität entwickelt werden. Für Alternativen, die über Grenzkontroll- und Rückkehrmaßnahmen hinausgehen, ist ein umfassender Mobilitätsansatz zwingend erforderlich.

1.5. Der EWSA betont, dass die meisten Rückkehrmaßnahmen aufgrund der mangelnden Beteiligung der Herkunftsländer und der nur widerstrebenden Teilnahme der sich in einer irregulären Situation befindlichen Personen nicht ordnungsgemäß funktionieren. Insofern begrüßt er zwar die Bemühungen der Kommission, kann aber nicht umhin, die Wirksamkeit einiger der unterbreiteten Vorschläge, wie z. B. der Rückkehrpatenschaft, zu bezweifeln.

1.6. Der EWSA ist auch besorgt über die künftige Rolle von Frontex, insbesondere angesichts der Veröffentlichung des Berichts des Europäischen Parlaments über Rechtsverletzungen durch diese europäische Agentur⁽¹⁾. Seiner Auffassung nach müssen unbedingt flexible und effektive Mechanismen eingeführt werden, mit denen die Tätigkeiten der Frontex-Agentur überwacht und in Bezug auf ihre Rechenschaftspflicht wirksam kontrolliert werden. Es muss auch sichergestellt werden, dass ihre Tätigkeiten im Einklang mit den Menschenrechten stehen.

1.7. Der EWSA befürwortet eine verbesserte Koordinierung zwischen allen Interessenträgern sowie die vorgesehenen Verbesserungen zur Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit Drittländern. Er unterstützt auch die Anstrengungen zur Verbesserung der Rückkehrberatung und Vermittlung sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft an Maßnahmen zur Rückkehr und insbesondere zur nachhaltigen Wiedereingliederung. Ebenso begrüßt er die Bemühungen, die Verfügbarkeit von Ressourcen und die Datenerhebung sowie den Austausch bewährter Methoden in diesen Bereichen zu verbessern.

1.8. Der EWSA ist besorgt über das genannte Ziel, die rasche freiwillige Rückkehr von den EU-Außengrenzen zu fördern, weil damit ein Mangel an Garantien verbunden sein kann. Er hat insbesondere die Sorge, dass „freiwillige Rückkehr“ als Euphemismus verwendet werden könnte, wenn es um Ausweisungen oder die finanzielle Entschädigung von Zielländern geht, die die freiwilligen Rückkehrer aufnehmen, ohne dass deren Wünsche und — was noch besorgniserregender ist — deren Rechte gebührend berücksichtigt werden. Der EWSA gibt auch zu bedenken, dass es widersprüchlich ist, Anreize für Programme zu schaffen, die den irregulären Aufenthalt von Menschen voraussetzen, da dies Herkunftsländer von jeglichem Versuch abhalten könnte, die Migrationsströme zu verringern.

1.9. In diesem Zusammenhang erachtet der EWSA es weiterhin als strategische Schwäche der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU, dass sie fast zur Gänze auf die Bekämpfung irregulärer Situationen ausgerichtet ist — ob an den Grenzen oder durch freiwillige und erzwungene Rückkehr. Deshalb fordert er die Kommission erneut auf, ihren Referenzrahmen zu überprüfen und wirksam auf einen integrierten Ansatz für die Einwanderungs- und Asylpolitik hinzuwirken, der eine geordnete, reguläre und sichere Mobilität fördern kann.

2. Hintergrund

2.1. Die Erleichterung der freiwilligen Rückkehr ist — seit der 2018 verabschiedeten Rückführungsrichtlinie und wie im neuen Migrations- und Asylpaket bekräftigt — ein strategisches Ziel der Migrationspolitik der EU.

2.2. Unter freiwilliger Rückkehr versteht man das Instrument, das es irregulär im Hoheitsgebiet der EU aufhältigen Migranten ermöglicht, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Es wird davon ausgegangen, dass dieses Instrument den Migranten die Möglichkeit einer freiwilligen Entscheidung gibt, die Rückübernahme im Herkunftsland erleichtert und eine bessere Wiedereingliederung in die Aufnahmegesellschaft gewährleisten kann als im Falle von Verfahren der erzwungenen Rückkehr. Von den 491 195 irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen, gegen die im Jahr 2019 eine Rückkehranordnung erging, kehrten 142 320 tatsächlich in ein Drittland zurück.

2.3. Die Strategie zielt darauf ab, ein gemeinsames Konzept für die Gestaltung, Entwicklung und Durchführung der Programme der Mitgliedstaaten für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration (AVRR = *assisted voluntary return and reintegration*) festzulegen, indem gemeinsame Ziele definiert und die Kohärenz zwischen den nationalen Programmen bzw. zwischen den nationalen Programmen und der EU verstärkt werden. Weitere Ziele der Strategie sind die Förderung und Einrichtung gemeinsamer Instrumente und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

2.4. Die Unterstützung für die Rückkehr und Wiedereingliederung dient dazu, den in einer irregulären Situation befindlichen Migranten zu helfen, freiwillig zurückzukehren und in ihrem Herkunftsland ein unabhängiges Leben zu beginnen, wodurch das Risiko einer erneuten irregulären Einwanderung verringert wird. Die Unterstützung für die Rückkehr kann beispielsweise Beratung vor der Ausreise, psychosoziale Betreuung und Unterstützung bei der Reiseorganisation, Hilfe bei akuten medizinischen Erfordernissen und/oder finanzielle Unterstützung zur Erleichterung der Rückkehr und zur Stabilisierung der Lebensbedingungen nach der Ankunft umfassen. Die Unterstützung für die Wiedereingliederung zielt darauf ab, den Betroffenen bei der erfolgreichen Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu helfen; sie kann in sofortiger Hilfe und Beratung nach der Ankunft, Unterstützung bei der Suche nach bzw. Schaffung von Einkommensquellen für die Rückkehrer sowie Aktivitäten mit den Gemeinschaften vor Ort bestehen.

2.5. Die EU finanziert eine beträchtliche Anzahl von Maßnahmen im Zusammenhang mit der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung direkt oder über Programme der Mitgliedstaaten. Zwischen 2014 und 2018 wurden fast 60 AVRR-Programme aus AMIF-Mitteln finanziert, und ähnliche Initiativen wurden auch über den Europäischen

(1) Siehe den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) vom 14. Juli 2021: *Report on the fact finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*. Hier abrufbar: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

Entwicklungsfonds und Instrumente wie das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) finanziert. Andererseits verfügen viele Mitgliedstaaten über eigene AVRR-Programme.

2.6. Die Existenz eines derart breiten Spektrums an Instrumenten hat zu einem Konglomerat von Initiativen, Programmen und Projekten geführt, die häufig nicht über gemeinsame Referenzrahmen verfügen, was nicht nur ihre Bewertung, sondern auch ihre wirksame Umsetzung erschwert. Mit dieser Strategie sollen die Referenzrahmen weiter harmonisiert und die Zusammenarbeit der europäischen Länder bei der Entwicklung von AVRR-Programmen gefördert werden.

2.7. In der von der Kommission vorgelegten Strategie werden die folgenden Ziele genannt: 1) Stärkung der Akzeptanz der freiwilligen Rückkehr unter den Migranten und Erhöhung des Anteils der freiwilligen Rückkehr an allen Rückkehrmaßnahmen; 2) Schaffung eines zusätzlichen Weges für die Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, der zur Übernahme von Rückkehrpatenschaften beiträgt; 3) Verbesserung der Effizienz der individuellen und gemeinschaftlichen Hilfe durch Verringerung von Mängeln und Überschneidungen und Erhöhung der Synergien mit anderen Gebern und mit Drittländern, u. a. durch einen besseren Schutz gefährdeter Migranten; 4) Festlegung nachhaltiger Rückkehr- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, die den Bedürfnissen des Einzelnen Rechnung tragen und gerecht werden; 5) Förderung der Nachhaltigkeit der Rückkehr und Verringerung der erneuten irregulären Einwanderung, u. a. durch Unterstützung der Aufnahmegemeinschaften; 6) Verbesserung der Nachhaltigkeit von Wiedereingliederungsmaßnahmen auf individueller und gemeinschaftlicher Ebene und ihres Beitrags zu den Entwicklungsplänen von Drittländern, u. a. durch Verknüpfung mit anderen finanzierten Entwicklungsmaßnahmen auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene; 7) Stärkung der Kapazitäten und der Einbindung von Drittländern in Bezug auf Rückkehr-, Rückübernahme- und Wiedereingliederungsverfahren; 8) Verknüpfung der vorgenannten Ziele im Rahmen eines auf Rechten basierenden und auf die Migranten ausgerichteten Ansatzes.

2.8. Die freiwillige Rückkehr bietet den betreffenden Migranten echte Chancen und trägt ihren Bedürfnissen, Erwartungen und Aussichten nach der Rückkehr Rechnung. Darüber hinaus lässt sich dabei im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern die Beteiligung der Rückkehrländer vorsehen. Die Wiedereingliederung ist von entscheidender Bedeutung für die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Rückkehrprogramme, da sie die Entwicklung von Instrumenten impliziert, die Migranten dabei helfen, die sozioökonomischen und psychosozialen Schwierigkeiten, mit denen sie bei ihrer Rückkehr in ihre Gemeinschaft konfrontiert sind, zu überwinden und ihre Rückkehr nachhaltiger zu gestalten. Die Wiedereingliederung muss unter Einbeziehung der nationalen und lokalen Behörden, der Aufnahmegemeinschaften und der Zivilgesellschaft konzipiert werden, um den Rückkehrern und ihrer lokalen Gemeinschaft konkrete Zukunftsperspektiven bieten zu können.

2.9. Um die Interessenträger bei der Umsetzung zu unterstützen, werden in der Strategie spezifische praktische Vorkehrungen zur Erreichung der vorgenannten Ziele sowie ein Bündel von Instrumenten vorgeschlagen, die von IT-Lösungen zur Schließung von Datenlücken und zur Erleichterung der Datenverwaltung bis hin zu Projektmanagement, Entwicklungsplanung und Kapazitätsaufbau reichen.

2.10. Die Strategie ist Ergebnis eines offenen partizipativen Prozesses, an dem verschiedene Schlüsselakteure wie auch für AVRR-Programme zuständige nationale Behörden, in Rückkehrprojekte involvierte Einrichtungen, Dienstleistungsnetze usw. beteiligt waren.

3. Allgemeine Bemerkungen zur Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung

3.1. Der EWSA begrüßt die Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung als Verwaltungsinstrument zur Verbesserung der Koordinierung und der gemeinsamen Ziele der Mitgliedstaaten im Bereich der Migrationssteuerung.

3.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass es im Zuge der Überarbeitung eines Instruments wie der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung einen Spielraum für Verbesserungen gibt wie jene, auf die die Kommission selbst in ihrer Mitteilung hinweist. Folgendes erachtet der EWSA als notwendig, um die Wirksamkeit der Instrumente zu erhöhen: Überwindung der Fragmentierung der Ansätze, Verringerung der Kosten für die Rückkehr, Verbesserung der Sammlung von Informationen, Verbesserung des Beratungssystems für Rückkehrer, Verbesserung der Koordinierung zwischen den beteiligten Akteuren, Unterstützung der Nachhaltigkeit von Projekten zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung und Verbesserung der Finanzausstattung dieser Programme. Außerdem hält er es im Hinblick auf den Austausch der gewonnenen Erkenntnisse für unerlässlich, die Datenerhebung und die Ermittlung bewährter Verfahren zu verbessern.

3.3. Allerdings äußert der EWSA wie schon bei früheren Gelegenheiten (Stellungnahme SOC/649⁽²⁾) sein Bedauern darüber, dass die Maßnahmen zur Förderung der regulären Einreisewege, die die meisten der in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen betreffen, zu einem späteren Zeitpunkt und in geringerem Umfang als die Vorschläge zur Lösung von Fragen der Irregularität entwickelt werden. Er weist darauf hin, dass für Alternativen, die über Grenzkontroll- und Rückkehrmaßnahmen hinausgehen, ein umfassender Mobilitätsansatz unerlässlich ist.

⁽²⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 15.

3.4. Der EWSA ist sich der Schwierigkeiten der meisten Mitgliedstaaten in Bezug auf wirksame Rückkehrmaßnahmen bewusst und nimmt die Bereitschaft der Kommission zur Kenntnis, Schritte hin zu einem gemeinsamen und wirksamen europäischen Rückkehrsystem zu unternehmen. Er merkt jedoch an, dass die meisten Rückkehrmaßnahmen aufgrund der mangelnden Beteiligung der Herkunftsländer und der nur widerstrebenden Teilnahme der sich in einer irregulären Situation befindlichen Personen nicht ordnungsgemäß funktionieren. Die freiwillige Rückkehr zur Vermeidung einer Abschiebung kann nicht als Akt der Freiwilligkeit angesehen werden.

3.5. Der EWSA äußert erneut Zweifel an der Rückkehrpatenschaft, da nicht klar ist, worin die Anreize für die Mitgliedstaaten bestehen, sich an diesem weiterhin auf freiwilliger Solidarität beruhenden Mechanismus zu beteiligen.

3.6. Der EWSA würdigt die bisherigen Anstrengungen der Kommission im Bereich der Rückkehr, sowohl hinsichtlich der Überwachung der einzelstaatlichen Programme als auch hinsichtlich der von der EU selbst finanzierten Initiativen. In diesem Zusammenhang ist auf das Europäische Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung hinzuweisen, das die Zusammenarbeit zwischen den Migrationsbehörden erleichtert. Die Kommission plant, dass Frontex ab 2022 die Tätigkeiten dieses Netzes übernehmen soll, was der EWSA angesichts des Berichts des Europäischen Parlaments über Rechtsverletzungen durch die europäische Agentur als äußerst besorgniserregend erachtet. Nach Auffassung des Ausschusses macht diese Planung die Einführung flexibler und effektiver Mechanismen erforderlich, mit denen die Tätigkeiten der Frontex-Agentur überwacht und in Bezug auf ihre Rechenschaftspflicht wirksam kontrolliert werden. Außerdem muss sichergestellt werden, dass ihre Tätigkeiten im Einklang mit den Menschenrechten stehen⁽³⁾. Dieser Aspekt ist unbedingt herauszustellen, da der Schutz der Menschenrechte ein Kernelement aller Maßnahmen der EU — u. a. im Bereich der Migrationspolitik, einschließlich der Rückkehr- und Wiedereingliederungsverfahren — ist und die Rolle von Frontex in Echtzeit überwacht (und ggf. korrigiert) werden können muss.

3.7. Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme sind mit einer erheblichen Zahl von Akteuren, Dienstleistern, Schulungen und Verfahren zum Austausch von Informationen und Ressourcen sowohl in den Ausreise- als auch in den Einreiseländern verbunden. Diese Entwicklung beruht auf der Tatsache, dass es in der EU irregulär aufhältige Menschen gibt. Deshalb ist der Gedanke beunruhigend, dass hierdurch ein Geschäftsbereich entstehen kann, dessen Fortbestand eben die Existenz solcher Menschen voraussetzt — was wiederum dieser Form der Einwanderung in Verbindung mit der Aussicht auf (freiwillige oder erzwungene) Rückkehr Vorschub leistet.

4. Ergänzende Bemerkungen zum Ansatz der Strategie

4.1. Der EWSA erachtet es weiterhin als strategische Schwäche der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU, dass sie fast zur Gänze auf die Bekämpfung irregulärer Situationen ausgerichtet ist — ob an den Grenzen oder durch freiwillige und erzwungene Rückkehr. Reguläre, flexible, sichere und effiziente Einreiseverfahren sind notwendig, um irreguläre Situationen zu vermeiden und außerdem die Möglichkeiten für eine auf diesen Situationen basierende wirtschaftliche Ausbeutung einzuschränken.

4.2. Der EWSA ist besorgt über das genannte Ziel, die rasche freiwillige Rückkehr von den EU-Außengrenzen zu fördern, weil damit ein Mangel an Garantien verbunden sein kann. Wenn der Prozess der freiwilligen Rückkehr auf einer durchdachten Entscheidung (der betroffenen Person) in Verbindung mit Wiedereingliederungsmaßnahmen (an denen Behörden beider Länder beteiligt sind) beruhen soll, dann ist dieses Modell des Grenzverfahrens nicht nachvollziehbar. Andernfalls könnte „freiwillige Rückkehr“ als Euphemismus verstanden werden, wenn es um Ausweisungen oder die finanzielle Entschädigung von Zielländern geht, die die freiwilligen Rückkehrer aufnehmen, ohne dass deren Wünsche und — was noch besorgniserregender ist — deren Rechte gebührend berücksichtigt werden.

4.3. Wirksame Koordinierung zwischen allen Beteiligten: Der EWSA unterstützt mit allem Nachdruck die Verbesserungen bei der Koordinierung der an einer öffentlichen Maßnahme Beteiligten. Es besteht jedoch die Sorge, dass sich das Netz der Akteure und Interessenträger, die in der freiwilligen Rückkehr eine Geschäftsmöglichkeit sehen, ausweitet und dass den Bedürfnissen der Rückkehrer nicht angemessen Rechnung getragen wird.

4.4. Stärkung von Solidarität und Zusammenarbeit: Rückkehr- und Wiedereingliederungsmaßnahmen sollten im Rahmen der Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Hier geht es darum, die Koordinierungsinstrumente über den wirtschaftlichen Beitrag hinaus zu stärken, auch durch die Unterstützung mit Fachwissen, Engagement und Erkenntnissen. Darüber hinaus sollten alle Maßnahmen auf dem Respekt vor und der Partnerschaft mit den Drittländern beruhen, in denen diese Initiativen durchgeführt werden, wobei nicht nur die institutionelle Beteiligung, sondern auch die Kooperation und Mitwirkung der Zivilgesellschaft gefördert werden sollten.

⁽³⁾ Siehe die diesbezüglichen Empfehlungen im Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) vom 14. Juli 2021: *Report on the fact finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*. Hier abrufbar: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Unterstützung von Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr von Migranten aus und zwischen Drittländern sowie der Wiedereingliederung der betreffenden Personen: Nach Ansicht des EWSA ist die Zusammenarbeit mit Drittländern ein Schlüsselfaktor für die Migrationssteuerung. Die Ausrichtung dieser Zusammenarbeit auf Instrumente, bei denen vorhandene Ressourcen mit irregulären Situationen verbunden werden, scheint nicht der beste Weg, um solchen Situationen entgegenzuwirken.

4.6. Wirksame Rückkehrberatung und Vermittlung: Die Verbesserung der Informationen, die den Migranten während des gesamten Prozesses zur Verfügung gestellt werden, ist von entscheidender Bedeutung — mit der Maßgabe, dass die Rechte dieser Menschen selbst in einem Abschiebungsverfahren unveräußerlich sind und garantiert werden müssen. Genau aus diesem Grund und wegen der Vielzahl von Akteuren, die ihren Beitrag zum Erfolg eines Programms für freiwillige Rückkehr leisten müssen (im Herkunfts- und Zielland, in der Diaspora usw.), können derartige Programme nicht als „Express-Instrumente“ oder ohne eindeutige Verknüpfung mit Wiedereingliederungsprojekten konzipiert werden.

4.7. Gewährleistung hochwertiger Unterstützung: Auch hier stimmt der EWSA zu, dass die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in Form vielfältiger Dienstleistungen und Leistungen erfolgen muss, wie etwa Beratung, medizinische und psychologische Hilfe sowie finanzielle, rechtliche und logistische Unterstützung für die Reisedurchführung. Deshalb weist er erneut darauf hin, dass die AVRR-Programme nicht als Instrumente für den massenhaften oder pauschalen Einsatz aufgefasst werden können. Beispielsweise erfordert die freiwillige Rückkehr von Familien die besondere Aufmerksamkeit für die betroffenen Minderjährigen, wodurch sich diese Rückkehrsituation von anderen unterscheidet. Die Rolle von Frontex bei der Erbringung und Bewertung einiger dieser Dienstleistungen gibt derzeit Anlass zur Sorge.

4.8. Förderung einer nachhaltigen Unterstützung bei der Wiedereingliederung und der Eigenverantwortung der Partnerländer: Dieser Punkt ist nicht nur für die Zukunft der Rückkehrer ausschlaggebend, sondern auch für das Ziel, die erneute irreguläre Einwanderung zu verhindern. Der EWSA gibt einmal mehr zu bedenken, dass es widersprüchlich ist, Anreize für Programme zu schaffen, die den irregulären Aufenthalt von Menschen voraussetzen, da dies Herkunftsländer von jeglichem Versuch abhalten könnte, die Migrationsströme zu verringern. Wenn die gesamte Wirksamkeit einer Politik wie die der freiwilligen Rückkehr auf einer Lage beruht, die vom Willen der Drittstaaten abhängt, könnte dies außerdem die Glaubwürdigkeit und Kohärenz der europäischen Migrationspolitik entscheidend schwächen.

4.9. Finanzierung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung: Offenkundig ist die EU ein maßgeblicher Akteur bei der Finanzierung unterschiedlicher Aspekte der AVRR-Programme. Die Zusammenarbeit mit Drittländern muss in jeder Hinsicht unbedingt darauf fußen, dass die betreffenden Drittstaaten das Völkerrecht achten und den Schutz der Menschenrechte und der individuellen Grundfreiheiten gewährleisten. Jeder Bereich für die Zusammenarbeit mit Drittländern bezüglich der Menschenrechte sollte vom Europäischen Parlament begrüßt werden. Wenn die Zusammenarbeit bei Rückkehrmaßnahmen zu einer Voraussetzung für die Außen- und Nachbarschaftspolitik der EU gemacht wird, so ist dies realitätsfremd und ein Mechanismus, der irreguläre Situationen eher begünstigt als sie zu verringern.

Brüssel, den 22. September 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 über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025“

(COM(2021) 170 final)

(2021/C 517/14)

Berichtersteller: **Rafał Bogusław JANKOWSKI**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025. In dieser Strategie werden die Prioritäten, Maßnahmen und Ziele für die nächsten fünf Jahre festgelegt. Besondere Bedeutung erhält sie dadurch, dass seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erstmals konkrete, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte umzusetzende mittel- und langfristige Zielvorgaben für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität gemacht werden.

1.2. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Strategie hauptsächlich auf der Stärkung der bestehenden Instrumente zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beruht, wobei der internationalen Zusammenarbeit, der Bekämpfung von Straftaten mit hoher Priorität, Maßnahmen zur Verhinderung der Finanzierung von Straftaten und der Unterwanderung der Wirtschaft, u. a. durch Korruption, sowie der Bekämpfung des Einsatzes neuer Technologien durch Kriminelle Rechnung getragen wird.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU und die Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten, die Aktivitäten krimineller Vereinigungen zu antizipieren, um ihnen einen Schritt voraus zu sein, indem sie sich auf die Überwachung, Unterwanderung gefährdeter Umfelder, die Erhebung und Analyse von Daten sowie auf präventive Maßnahmen konzentrieren. Dabei sollte der Fokus insbesondere auf der Entwicklung zeitgemäßer und umfassender Formen der internationalen Zusammenarbeit, der Ausweitung der Funktionen der verwendeten Systeme und Datenbanken, der Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Investitionen in neue technologische Instrumente liegen;

1.4. Der EWSA begrüßt den Vorschlag zur Ausweitung der Maßnahmen im Rahmen des EU-EMPACT-Zyklus (Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen). Die Ankündigung einer Aufstockung der Mittel für diese Initiative sowie die Unterstützung einer vertieften Zusammenarbeit mit Drittländern in diesem Bereich sind nach Auffassung des EWSA vollkommen gerechtfertigt.

1.5. Der EWSA ist überzeugt, dass auch folgenden Aspekten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte:

- der Hilfe und Unterstützung, die Europol und die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) bei der Risikoanalyse im Bereich der Drogenkriminalität leisten,
- der Weiterentwicklung und Verbesserung der Funktionsweise der bestehenden Systeme wie des Schengener Informationssystems (SIS), des Prüm-Rahmens, der Fluggastdatensätze (PNR) und der vorab übermittelten Fluggastdaten (API),
- der Bedeutung der Entwicklung und des Ausbaus der Kooperationsnetze sowie der internationalen Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung organisierter krimineller Gruppen, etwa einer Plattform für gemeinsame Ermittlungsgruppen und sogenannter hochrangiger Ziele.

1.6. Der EWSA befürwortet die Bereitstellung zusätzlicher Mittel, um die Mitgliedstaaten bei hochmodernen internetbasierten Lösungen für die Beschaffung elektronischer Informationen sowie bei der Sicherung elektronischer Beweismittel und der Bereitstellung spezifischer technischer Ausrüstung und Software für den Praxiseinsatz bei grenzüberschreitenden Operationen und Ermittlungen zu unterstützen.

1.7. Der EWSA teilt die Ansicht, dass es bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität entscheidend darauf ankommt, die Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung und Bekämpfung der Geldwäsche zu stärken sowie Finanzermittlungen zu fördern, die darauf abzielen, Gewinne durch organisierte Kriminalität auszuschließen und das Eindringen in die legale Wirtschaft und Gesellschaft zu verhindern. ⁽¹⁾

1.8. Der EWSA stellt fest, dass die organisierte Kriminalität erhebliche Auswirkungen auf lokale Gemeinschaften, öffentliche und kommunale Dienste, den Schutz gefährdeter Gruppen, die Rahmenbedingungen für lokale Geschäftstätigkeiten, insbesondere für KMU, und auf den Bereich der Klimaneutralität haben kann. Der EWSA empfiehlt, die Rolle von NGOs, Organisationen der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, Jugendorganisationen, sozialen Kontrollinstitutionen und Hinweisgebern bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im weiteren Sinne und insbesondere bei der Prävention zu stärken.

1.9. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Aufklärungskampagnen zum Thema organisierte Kriminalität durchzuführen, um die Bürgerinnen und Bürger ausreichend darüber zu informieren, welcher Praktiken sich organisierte kriminelle Gruppen bedienen und wie man sich davor schützen kann. Die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netz für Kriminalprävention ist diesbezüglich eine hervorragende Ergänzung. Jeder Mitgliedstaat sollte alles Erforderliche unternehmen, um ein leicht verständliches, sicheres und Anonymität garantierendes System aufzubauen, über das Vorkommnisse und Phänomene gemeldet werden können, die mit der organisierten Kriminalität in Zusammenhang stehen könnten.

1.10. Der EWSA hebt hervor, dass einer der wichtigsten Aspekte der Bekämpfung der organisierten Kriminalität darin besteht, die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz für das digitale Zeitalter zu rüsten, wozu auch der Zugang zu digitalen Ermittlungshinweisen und Beweismitteln gehört.

1.11. Um den Zugang der Zivilgesellschaft zu Informationen zu verbessern, schlägt der EWSA vor, auf der Grundlage der von der Europäischen Kommission bereitgestellten Informationen ein Verfahren für eine Überprüfung (Halbzeit- und abschließende Bewertung) der Umsetzung der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 zu schaffen.

1.12. Der EWSA stellt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte Zugang zu den erforderlichen Informationen haben müssen, damit sie organisierte kriminelle Vereinigungen auch im Vorfeld wirksam bekämpfen und die Sicherheit als eine der obersten Prioritäten der EU-Bürger gewährleisten können. Es dürften keine Bedenken im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre und der Grundrechte bei der Datenverarbeitung bestehen. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist bereits sehr streng geregelt und entspricht dem neuesten Stand, und harmonisierte Rechtsvorschriften würden eine wirksamere Prüfung von Datenschutzfragen ermöglichen.

1.13. Der EWSA begrüßt und unterstützt die Initiative zum Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere die Bestrebungen,

- Verhandlungen zu Übereinkommen über die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und Drittstaaten aufzunehmen,
- die Verhandlungen über die Zusammenarbeit zwischen Europol und Drittländern voranzutreiben,
- gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst die internationale Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen zu verstärken.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. In ihrer Mitteilung zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 ist die Europäische Kommission bestrebt, das Thema organisierte Kriminalität in seiner ganzen Komplexität und Vielfalt zu erfassen. In dieser Strategie werden die Prioritäten, Maßnahmen und Ziele für die nächsten fünf Jahre festgelegt. Besondere Bedeutung erhält sie dadurch, dass seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erstmals konkrete, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte umzusetzende mittel- und langfristige Zielvorgaben für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität gemacht werden.

2.2. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass die organisierte Kriminalität eine erhebliche Bedrohung für die Sicherheit der Menschen überall in der EU darstellt. In der gesamten EU sind immer mehr organisierte kriminelle Vereinigungen tätig, die enorme Gewinne generieren und diese nutzen, um ihre Aktivitäten auszuweiten und die legale Wirtschaft zu unterwandern.

⁽¹⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 6.

2.3. Die von der Europäischen Kommission formulierten Prioritäten zeigen, dass die Maßnahmen auf EU-Ebene verstärkt werden müssen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu unterstützen durch:

- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden,
- Zerschlagung von Strukturen der organisierten Kriminalität und Bekämpfung von Straftaten mit hoher Priorität,
- Ausschluss von Gewinnen aus der organisierten Kriminalität und Verhinderung des Eindringens in die legale Wirtschaft und Gesellschaft,
- Rüstung der Strafverfolgung und Justiz für das digitale Zeitalter.

2.4. Es bedarf einer Vielfalt von Initiativen zur Ermittlung und Ausweitung der Maßnahmen im Bereich der operativen und nicht-operativen Zusammenarbeit sowie der Schulungen. Wichtig sind auch jene (unterschiedlichen, vielfältigen) Initiativen, die deutlich machen, dass es in der derzeitigen Situation sowie angesichts der verschiedenen Bedrohungen durch organisierte und schwere Kriminalität keinen anderen Weg und keine andere Möglichkeit gibt, als zusammenzuarbeiten, gemeinsam zu handeln, sich mit internationalen Partnern über bewährte Verfahren auszutauschen, die Funktionsweise der bestehenden Systeme zu verbessern und in die Entwicklung neuer Technologien zu investieren.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1. Schwere und organisierte grenzüberschreitende Kriminalität stellt eine der größten globalen Bedrohungen für die Entwicklung moderner Gesellschaften dar. Organisierte kriminelle Vereinigungen sind hochgradig mobil und operieren in den meisten Fällen international, weshalb sie von einzelnen Ländern nicht wirksam bekämpft werden können. Der grenzüberschreitende Charakter der organisierten Kriminalität erfordert eine enge Zusammenarbeit von Dienststellen und Institutionen mit den jeweiligen Behörden in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie mit internationalen Einrichtungen. Die Strategie der Kommission kommt nach Auffassung des EWSA deshalb zum richtigen Zeitpunkt und ist sehr wichtig.

3.2. Angesichts der aktuellen Bedrohungslage müssen nicht nur neue Ebenen der Zusammenarbeit geschaffen werden, um die Zuständigkeiten der verschiedenen im Sicherheitsbereich tätigen Akteure zusammenzuführen und die Instrumente zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität zu stärken, sondern es müssen auch andere Instrumente und Technologien genutzt werden. Der EWSA hält eine enge Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten in diesem Bereich deshalb für erforderlich, ebenso wie die Koordinierung und die Möglichkeit, die operative Unterstützung von Europol in Anspruch zu nehmen.

3.3. Vor allem kommt es nach Meinung des EWSA darauf an, die Konzepte für die Maßnahmen zur Bekämpfung von kriminellen Vereinigungen und hochrangigen Zielen mit dem höchsten Gefahrenpotenzial unter Einsatz operativer Taskforces sowie im Rahmen internationaler Projekte und regionaler Initiativen weiterzuentwickeln. Sowohl die hochrangigen Ziele als auch die operativen Taskforces sind als Beispiel für eine praktische und echte Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten zu betrachten.

3.4. Bei den kriminellen Aktivitäten, die derzeit im Cyberraum stattfinden, werden nur hochmoderne Technologien eingesetzt, um traditionelle Straftaten im Bereich des illegalen Handels mit Feuerwaffen und Munition, mit Stoffen, die zur Herstellung von Sprengstoffen verwendet werden, sowie mit Drogen und neuen synthetischen Drogen zu begehen. Das größte Hindernis für die wirksame Aufdeckung dieser Art von Kriminalität ist zweifellos der Einsatz von Instrumenten zur Anonymisierung krimineller Aktivitäten. Die von den Straftätern genutzte über verschiedene Apps und Internet-Messenger-Dienste verschlüsselte Kommunikation stellt ein ernstes Problem in den Ermittlungsverfahren dar.

3.5. Der mangelnde Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu verschlüsselter Kommunikation, die von organisierten kriminellen Vereinigungen verwendet wird, ist als eines der größten Probleme zu werten, da der fehlende Zugang zu Informationen wirksam verhindert, dass rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden. Das von der Kommission neu geschaffene Europol-Entschlüsselungsprogramm wird nach Auffassung des EWSA zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen und ist daher als dringlich erforderliches, stark praxisorientiertes Instrument anzusehen. Angesichts der raschen Entwicklung neuer Technologien sind jedoch weitere Arbeiten in diesem Bereich unbedingt erforderlich.

3.6. Eine weitere Ebene, auf der die Cyberkriminalität bekämpft werden muss, ist das Darknet. Dieser Bereich des Internets, auf den über das Netzwerk „Tor“ zugegriffen wird, gewährleistet verlässlich die Anonymität der Kriminellen auf dem „Darkmarket“, einem Sammelplatz für kommerzielle illegale Dienste, über den kriminelle Aktivitäten wie der Handel mit Waffen und Drogen, gestohlenen Kreditkartendaten und Schadsoftware abgewickelt werden und auf dem Auftragsmörder ihre Dienste anbieten. Die Bezahlung erfolgt mittels virtueller Währungen (wie z. B. Bitcoin), die als Instrument für den anonymen Transfer von Geldern aus kriminellen Aktivitäten im Cyberraum auch zur Geldwäsche genutzt werden können. Die Strafverfolgungsbehörden verfügen nicht über die geeigneten rechtlichen Instrumente, um Diensteanbieter dazu zu verpflichten, die für den Zugang zu Kommunikationsinhalten notwendigen Verschlüsselungscodes offenzulegen, für die Zwecke laufender Verfahren unentgeltlich Daten zur Verfügung zu stellen sowie Nutzerdaten und die für Telefonie und Messaging verwendeten IP-Adressen zu speichern.

3.7. Der EWSA fordert die EU-Institutionen auf, den Rechtsrahmen zu verbessern, um die Kapazitäten spezialisierter Einrichtungen in den Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung dieser Bedrohungen zu unterstützen und zu stärken. Die Ankündigung, über die Gemeinsame Forschungsstelle ein Überwachungsinstrument zur Sammlung von Erkenntnissen über illegale Aktivitäten im Darknet zu entwickeln, ist als äußerst ehrgeizig anzusehen. Die Entwicklung eines solchen Instruments wäre zweifellos ein Meilenstein bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Cyberraum.

3.8. Aus der Praxis und den bisherigen Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden ergibt sich, dass Kryptowährungen zunehmend für kriminelle Aktivitäten wie Geldwäsche sowie für Betrug, insbesondere über IT-Netze, und die Zahlung von Lösegeld bei Ransomware-Angriffen genutzt werden. Ebenso erheblich und offensichtlich ist die Gefahr, dass Straftäter Kryptowährungen nutzen, um zu verhindern, dass illegal erworbene Vermögenswerte von Strafverfolgungsbehörden beschlagnahmt werden. Der EWSA empfiehlt weitere Schritte bei der Ausarbeitung von Vorschriften für die Überwachung und Kontrolle von Finanztransaktionen, bei denen derartige Instrumente zur Anwendung kommen.

3.9. Sehr zu begrüßen ist nach Meinung des EWSA, dass die Mitgliedstaaten jetzt auch in technischer Hinsicht unterstützt werden sollen. Eine hochmoderne Infrastruktur wird die Wirksamkeit der Maßnahmen erhöhen und die finanzielle Belastung für die einzelnen Behörden erheblich verringern (Steigerung der Effizienz der auf nationaler Ebene ausgegebenen Mittel). Die Herausforderung für die Mitgliedstaaten besteht nämlich darin, die Hard- und Software für die Instrumente zur wirksamen Bekämpfung der Cyberkriminalität auf dem neuesten Stand zu halten, was angesichts des sich rasch wandelnden und wachsenden Markts eine erhebliche finanzielle Belastung für einzelne Behörden darstellt. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten deshalb, den Bedarf der Institutionen besser zu bewerten und ausreichende Ressourcen bereitzustellen, damit sie wirksam gegen diese Bedrohungen vorgehen können.

3.10. Der EWSA unterstützt die Absicht der Europäischen Kommission, Rechtsvorschriften zur Verbesserung des Schutzes von Kindern vor sexuellem Missbrauch vorzulegen, als wichtige Initiative. Unter anderem sollen Anbieter von Online-Diensten verpflichtet werden, bekannte Darstellungen von sexuellem Kindesmissbrauch aufzuspüren und den Behörden zu melden^(?).

3.11. Das EU-Instrumentarium zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie, das der Festlegung von Grundsätzen für das gemeinsame Handeln, die Zusammenarbeit und den Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden, Rechteinhabern und Zwischenhändlern dienen soll, erhält insbesondere angesichts der Fälschung von Medizin- und Hygieneartikeln im Zuge der COVID-19-Pandemie eine völlig neue Bedeutung. Die organisierte Kriminalität ist nämlich in die Herstellung und Lieferung von gefälschten Schutzausrüstungen, Testkits und Arzneimitteln eingestiegen. Da Zusammenarbeit und Datenaustausch für den EWSA von grundlegender Bedeutung sind, unterstützt er die Weiterentwicklung dieses Instruments.

3.12. Für den EWSA als Stimme der europäischen Zivilgesellschaft müssen Aktivitäten zum Schutz der Umwelt und von Kulturgütern, darunter der Aufbau von Kapazitäten für Sachverständige und die strukturelle Zusammenarbeit, angemessen unterstützt werden.

3.13. Der EWSA hält es für wichtig, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten nutzen, die das Operative Netz zur Geldwäschebekämpfung, ein internationales informelles Netz von im Geldwäschebereich aktiven Strafverfolgungsbehörden, sowie das Camdener zwischenstaatliche Netz der Vermögensabschöpfungsstellen (CARIN) bieten — ein informelles Netzwerk von Fachleuten der Strafverfolgungsbehörden und Justiz für die Ermittlung, Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögen.

3.14. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Entwicklung eines Schulungssystems für Cyberkriminalität und empfiehlt insbesondere die Einrichtung eines Zertifizierungs-/Akkreditierungssystems für Experten für digitale Ermittlungen als ganz praktische Dimension bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität.

3.15. Die schwere und organisierte Kriminalität stellt eine der größten globalen Bedrohungen für die Entwicklung moderner Gesellschaften dar. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität war als Herausforderung noch nie so groß wie heute. Straftäter werden in ihrer Arbeitsweise immer raffinierter, spezialisierter und unauffälliger. Auch werden sie immer geschickter darin, ihre Machenschaften hinter allen möglichen anderen Aktivitäten zu verschleiern. Der EWSA hält deshalb alle Initiativen zur Ermittlung und Ausweitung der Maßnahmen im Bereich der operativen und nicht-operativen Zusammenarbeit sowie gemeinsamer Schulungen für wichtig. Außerdem muss verdeutlicht werden, dass es mit Blick auf die derzeitige geopolitische Situation sowie angesichts der verschiedenen Bedrohungen durch organisierte und schwere

^(?) ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 58.

Kriminalität keinen anderen Weg und keine andere Möglichkeit gibt, als zusammenzuarbeiten, gemeinsam zu handeln und sich auf internationaler Ebene über bewährte Verfahren auszutauschen.

3.16. Die Bekämpfung der Finanzierung krimineller Aktivitäten sowie die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten sind von entscheidender Bedeutung, um kriminelle Aktivitäten aufzudecken, kriminelle Strukturen zu zerschlagen, das Gesetz des Schweigens zu brechen und neue Straftaten zu unterbinden. Außerdem kann so auch die Unterwanderung der legalen Wirtschaft und Gesellschaft verhindert werden. Trotz der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und der Ausweitung der Taktik der Strafverfolgungsbehörden können nur 1 % der illegal erworbenen Vermögenswerte beschlagnahmt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Drogenhandels im Darknet in erster Linie in der Geschwindigkeit, mit der sich der Markt verändert (Märkte mit einer sehr kurzen „Lebensdauer“) und der Komplexität des Systems zur Ermittlung von Zahlungen in Kryptowährungen bestehen. Ein Schwachpunkt, der durch die Umsetzung der Kommissionsvorschläge beseitigt werden kann, ist das mangelnde Wissen der Strafverfolgungsbeamten über Cyberkriminalität, einschließlich Drogenkriminalität im Internet bzw. Darknet.

3.17. Der EWSA schlägt vor, öffentlichkeitssensibilisierende Maßnahmen zur Prävention krimineller Handlungen in Erwägung zu ziehen. In diesem Zusammenhang könnten etwa Kampagnen durchgeführt werden, um das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger für neue Bedrohungen sowie die Tätigkeitsbereiche krimineller Vereinigungen und ihre Arbeitsweise zu schärfen, denn die Gesellschaft und die Menschen erkennen kriminelle Aktivitäten dieser Gruppierungen oftmals gar nicht als solche.

Durch die Schaffung eines niedrigschwelligen Verfahrens, das es den Unionsbürgerinnen und -bürgern bei einem Verdacht auf kriminelle Aktivitäten ermöglicht, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren (Anonymisierung der Anzeigen), könnten sowohl das Sicherheitsgefühl als auch die Wirksamkeit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität erheblich gestärkt werden.

3.18. Überall auf der Welt greifen die Strafverfolgungsbehörden und die Polizei meist erst dann ein, wenn bereits eine Straftat begangen wurde, und häufig sind sie nicht in der Lage, die Begehung einer verbotenen Handlung zu verhindern. Nach Auffassung des EWSA wäre es der beste Ansatz, hier entsprechend zu reagieren und kriminelle Aktivitäten zu verhindern, jedoch müssen wir uns alle bewusst sein, dass es äußerst schwierig ist, kriminellen Vereinigungen einen Schritt voraus zu sein. Straftäter haben keine Schwierigkeiten, neue Technologien zu nutzen, sie müssen sich nicht an Haushaltsvorgaben, Gesetze und politische Korrektheit halten, und sie stellen ihre Gewinne über Menschenleben. Kriminelle passen sich sehr schnell an neue Bedingungen an, finden neue Methoden und erschließen sich neue Tätigkeitsbereiche. Die COVID-19-Pandemie ist ein gutes Beispiel hierfür.

3.19. Die Plattform EMPACT erstellt alljährlich operative Aktionspläne, in denen den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Kriminalität auf europäischer und globaler Ebene Rechnung getragen wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der jeweilige Aktionsplan die Probleme der EU-Mitgliedstaaten und der kooperierenden Drittländer wie Island, Norwegen und der Schweiz widerspiegelt. Dank ihrer Arbeit können Probleme nicht nur frühzeitig erkannt, sondern auch eine geeignete Vorgehensweise entwickelt werden. Außerdem muss die operative Tätigkeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität finanziell unterstützt werden.

3.20. Der EWSA betont die Bedeutung der neuen Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, etwa a) des SIS, des Prüm-Rahmens, der Fluggastdatensätze (Passenger Name Record, PNR) und der vorab übermittelten Fluggastdaten (Advance Passenger Information, API), b) der Plattform für gemeinsame Ermittlungsgruppen zur Verbesserung der Kommunikation und des Informationsaustauschs sowie zugleich der Vertiefung der Zusammenarbeit von Eurojust mit Drittländern und c) der sogenannten hochrangigen Ziele und der Nutzung operativer Taskforces, internationaler Projekte und regionaler Initiativen für den Aufbau von Netzen für die Zusammenarbeit und internationale Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung krimineller Vereinigungen.

3.21. Häufig werden die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten in der Gesetzgebung bzw. der Praxis bestehenden Unterschiede als Grund für die unzureichende oder fehlende internationale Zusammenarbeit angeführt. Die Initiative zur Schaffung eines EU-Kodexes für die polizeiliche Zusammenarbeit ist daher umso begrüßenswerter. Die von der Europäischen Kommission bereits in Auftrag gegebene externe Studie zur Bewertung des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität aus dem Jahr 2008 wird in dieser Hinsicht zweifellos hilfreich sein.

3.22. Eine wichtige Rolle bei der Förderung der lokalen Dimension spielt im Verbund mit einem administrativen Ansatz für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität die Art und Weise, wie die lokalen Gebietskörperschaften in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden und der Zivilgesellschaft die administrativen Instrumente nutzen, um zu verhindern, dass die organisierte Kriminalität rechtmäßig handelnde Unternehmen und Verwaltungsinfrastrukturen unterwandern.

3.23. Das Problem der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, das in der Strategie der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2021–2025 umfassend behandelt wird, unterliegt einem ständigen Wandel und betrifft in unterschiedlichster Weise alle Bereiche unseres Lebens sowie von Politik und Gesellschaft. Die organisierte Kriminalität bedient sich der neuesten Errungenschaften des digitalen Zeitalters und nutzt üblicherweise Armut und niedere Instinkte aus, bringt

verzweifelte Menschen in ein Abhängigkeitsverhältnis und zwingt sie zu kriminellen Handlungen, indem sie Angst verbreitet. Hier sind nach Überzeugung des EWSA gemeinsame Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten nötig. Zudem muss klar sein, dass man den kriminellen Vereinigungen voraus sein muss, indem neue Entwicklungen in Bezug auf diese Vereinigungen festgestellt werden, die über politische und administrative Grenzen hinweg tätig sind.

3.24. Der EWSA hat sich vor kurzem in Stellungnahmen und einem Informationsbericht zur Terrorismusbekämpfung geäußert, die Berührungspunkte mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität aufweist. Er wird die künftigen Maßnahmen zur Bekämpfung organisierter krimineller Vereinigungen weiter im Namen der Zivilgesellschaft beobachten und begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Kommission dem Rat und dem Europäische Parlament vorgeschlagen hat, den Europäischen Auswärtigen Dienst, Eurojust und Europol in die entsprechenden Verhandlungen mit Drittländern einzubeziehen⁽³⁾.

3.25. Der EWSA betont, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft, unabhängige Überwachungsinstitutionen und Hinweisgeber zu den Instrumenten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität konsultiert und einbezogen werden sollten, dabei aber umfassenden Schutz genießen müssen. Dies dient dem wirksamen Schutz der Bürger, der europäischen Wirtschaft und der lokalen Gemeinschaften sowie der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽³⁾ SOC/673: Stärkung des Mandats von Europol (Abl. C 341 vom 24.8.2021, S. 66), SOC/675: Bewertung der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung, SOC/676: Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung (Abl. C 341 vom 24.8.2021, S. 71).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“*(COM(2021) 282 final — 2021/0137 (NLE))*

(2021/C 517/15)

Berichterstatlerin: **Marina Elvira CALDERONE**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 11.6.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 148 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2021
Verabschiedung im Plenum	23.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	185/1/16

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Die Leitlinien bilden einen nützlichen Bezugsrahmen, um beschäftigungspolitische Maßnahmen auf die angestrebte schrittweise Überwindung der Pandemiekrise und die verschiedenen wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen auf positive Beschäftigungsergebnisse auszurichten. Sie sind auch eine sinnvolle Richtschnur, um mit den Maßnahmen im Bereich Resilienz und Wiederaufbau die Grundlagen für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in einer ökologisch und sozial nachhaltigen Wirtschaft zu legen. Die Koordinierung wirksamer beschäftigungspolitischer Maßnahmen ist für die Verbesserung des Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten und für die Verringerung des sozialen und wirtschaftlichen Gefälles grundlegend.

1.2. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien müssen den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt, dem Aktionsplan der europäischen Säule sozialer Rechte und den auf dem Sozialgipfel von Porto ermittelten ehrgeizigen sozialen Zielen für Beschäftigung, Armutsbekämpfung und Zugang zu Qualifikationen Rechnung tragen. Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen von Hilfsprogrammen wie SURE und NextGenerationEU, die mit „Gemeinschaftsanleihen“, eine Art vergemeinschafteter Schulden, finanziert und auch zur Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden, müssen ebenfalls überwacht werden. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne stellen zudem Ressourcen für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten sicher, allerdings mit spezifischen Auflagen in Bezug auf die Ziele, Politikbereiche und Ausgabemodalitäten sowie mit einem besonderen Schwerpunkt auf aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

1.3. Die Maßnahmen der EU müssen mit den Zielen der beschäftigungspolitischen Leitlinien abgestimmt werden, den Arbeitsmarkt zu stärken, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie die soziale Marktwirtschaft der Europäischen Union zu unterstützen und die Strukturmaßnahmen für den Übergang von befristeten Beschäftigungsschutzmaßnahmen zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze zu verstärken. In diesem Prozess müssen der soziale Dialog, die Tarifverhandlungen und die Beteiligung der Sozialpartner und der Vertreter der Zivilgesellschaft gefördert werden.

1.4. In Bezug auf die Leitlinie 5 „Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften“ muss die Nachfrageerholung nach Ansicht des EWSA mit Maßnahmen für eine Verbesserung der Nachfrage an sich einhergehen, die darauf abzielen, den Zugang zum Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit der Unternehmen, die Professionalisierung der Arbeitnehmer und bessere Arbeitsbedingungen zu fördern. Damit dies erreicht werden kann, müssen die sich im Zuge des Umbaus der Produktionssysteme bietenden Möglichkeiten voll ausgeschöpft, digitale Technologien und Instrumente für ökologische Nachhaltigkeit eingeführt und lebenslanges Lernen gefördert werden. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen müssen mit den politischen Maßnahmen zur Ankurbelung der Arbeitskräftenachfrage eng abgestimmt werden.

1.5. In Bezug auf Leitlinie 6 zur Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und des Zugangs zu Beschäftigung, Fähigkeiten und Kompetenzen kommt es nach Auffassung des EWSA entscheidend darauf an, wie die einzelnen Mitgliedstaaten in der Lage sind, die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen und in den Strukturfonds vorgesehenen Investitionsmaßnahmen für Ausbildung und Arbeitsmarkt wirksam miteinander zu kombinieren. Die derzeitige Krise hat noch deutlicher gemacht, dass das Recht auf lebenslanges Lernen und auf einen wirksamen Zugang zu solider Bildung, Berufsbildung, Weiterbildung und Anpassung der Kompetenzen anerkannt und sichergestellt werden muss — das aktuelle Gefälle sowohl zwischen den einzelnen Produktivsektoren als auch zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen muss verringert werden. Mit dem im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte

festgelegten Ziel für den Zugang zu Bildung wird gemessen, inwieweit die Mitgliedstaaten in der Lage sind, sich mit neuen Instrumenten auszustatten, die Ungleichheiten beim Zugang verringern und auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes in Bezug auf die benötigten neuen Kompetenzen eingehen.

1.6. In Bezug auf die Leitlinie 7 „Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Wirksamkeit des sozialen Dialogs“ unterstützt der EWSA die Einrichtung einer europäischen digitalen Plattform für die Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Diese Plattform sollte einen gemeinsamen Standard für die Mitgliedstaaten und die Arbeitsverwaltungen setzen, um aktive Maßnahmen und die Mobilität in Europa zu fördern, auch durch die Stärkung der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungsdienste. Strenge Maßnahmen im Bereich Arbeitsschutz und Vorbeugung von Arbeitsrisiken müssen in den einzelnen Mitgliedstaaten die Grundlage für die Förderung einer umfassenderen Präventionskultur bilden. Dies ist ein Schlüsselement für die Verbreitung einer gemeinsamen Arbeitskultur, die das Potenzial jedes Einzelnen voll erschließt, das Wohlbefinden fördert und alle Gefährdungs- und Risikosituationen am Arbeitsplatz beseitigt. Der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen sind ein wichtiger Stützpfiler nachhaltiger und resilienter Volkswirtschaften in Europa. Dafür bedarf es in einigen Mitgliedstaaten aber auf nationaler Ebene noch eines ordnungspolitischen und institutionellen Rahmens, der die Strukturen für die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern fördert und unterstützt.

1.7. In Verbindung mit der Stärkung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen für abhängige Beschäftigung sollte nach Ansicht des EWSA auch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten gestärkt werden, Maßnahmen für die Selbstständigkeit und freiberufliche Tätigkeit insbesondere junger Menschen zu fördern.

1.8. Die Leitlinie 8 zielt auf die „Verbesserung der Chancengleichheit für alle, Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut“ ab. Der EWSA unterstützt diesen Ansatz, da eine beschäftigungspolitische Strategie aufgestellt werden muss, die die Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt und in den Beschäftigungsverhältnissen gewährleistet. Die Verbindung zwischen Wohlstand, Arbeitsmarkt, Funktionieren der Wirtschaft und Bekämpfung von Ungleichheit und Armut ist eine Grundausrichtung und Richtschnur für beschäftigungspolitische Maßnahmen, die Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung miteinander verknüpfen. Der EWSA betont außerdem, dass wirksame Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration als entscheidende Investitionen für Wachstum und Stärkung der Wirtschafts- und Produktionssysteme eingestuft werden sollten. Es müssen auch unbedingt Maßnahmen ergriffen werden, die zusammen mit weiteren kohärenten Strategien zur Armutsbekämpfung das Risiko einer „neuen Armut“ bei Geringverdienern beseitigen.

2. Hintergrund

2.1. Einleitung

2.1.1. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden bereits 2019 angenommen, im Jahr 2020 jedoch angepasst, um angesichts der COVID-19-Krise, des ökologischen und des digitalen Wandels sowie der Ziele für nachhaltige Entwicklung bestimmte Elemente aufzunehmen. Der EWSA hat die Leitlinien bereits in seiner Stellungnahme SOC/646 ⁽¹⁾ analysiert und bewertet, die hier bekräftigt wird. In der vorliegenden Stellungnahme sollen jedoch Bemerkungen zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürgerinnen und Bürger in Europa und zur Notwendigkeit einer Anpassung der Handlungsprioritäten der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen vorgebracht werden.

2.1.2. Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass die dem Beschluss EU 2020/1512 des Rates ⁽²⁾ beigefügten beschäftigungspolitischen Leitlinien 2021 beibehalten werden und den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Beschäftigungspolitik und ihrer nationalen Reformprogramme weiter als Orientierungsrahmen dienen. Das vorrangige Ziel besteht heute ganz klar darin, mit den Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz und zur wirtschaftlichen und produktiven Erholung eine positive soziale Wirkung zu gewährleisten.

2.2. Die Leitlinien lauten wie folgt:

- Leitlinie 5: Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften
- Leitlinie 6: Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und des Zugangs zu Beschäftigung, Fähigkeiten und Kompetenzen
- Leitlinie 7: Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Wirksamkeit des sozialen Dialogs
- Leitlinie 8: Verbesserung der Chancengleichheit für alle, Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut.

⁽¹⁾ ABl. C 232 vom 14.7.2020, S. 18.

⁽²⁾ Beschluss (EU) 2020/1512 des Rates vom 13. Oktober 2020 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (AbL. L 344 vom 19.10.2020, S. 22).

2.3. Laut dem Vorschlag sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten:

2.3.1. soziale Ausgrenzung und Diskriminierung bekämpfen sowie soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung der Geschlechter, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes fördern. Die Mitgliedstaaten haben sich auf dem Sozialgipfel in Porto verpflichtet, ehrgeizige soziale Ziele zur Entwicklung nationaler Strategien und neuer europäischer Instrumente umzusetzen, um damit den ökologischen und digitalen Wandel und eine wirtschaftliche und soziale Konvergenz, die die Wettbewerbsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft in der EU stärkt, zu unterstützen;

2.3.2. ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik aufeinander abstimmen, um Klimaneutralität in der EU zu erreichen, den Übergang Europas zu einer nachhaltigen digitalen und grünen Wirtschaft zu begleiten, Kompetenzen zu aktualisieren, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, Innovationen anzuregen, soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit zu fördern und Ungleichheiten und regionale Unterschiede zu beseitigen. Der Austausch von Maßnahmen und die Umsetzung wirksamer und einheitlicher beschäftigungspolitischer Strategien ist von entscheidender Bedeutung, um von der Notfallbewältigung zur Phase der Erholung überzugehen, durch die eine ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung gefördert und neue Arbeitsplätze und bessere Beschäftigungsbedingungen geschaffen werden;

2.3.3. bei der Bewältigung struktureller Probleme wie Klimawandel oder Herausforderungen im Umweltbereich, Globalisierung, Digitalisierung, künstliche Intelligenz, Telearbeit, Plattformwirtschaft und demografischer Wandel zusammenarbeiten und erforderlichenfalls die bestehenden Systeme anpassen;

2.3.4. die erforderlichen Maßnahmen und Strategien zur Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums, hochwertiger Beschäftigung und der Produktivität auf den Weg bringen und gleichzeitig den sozialen und territorialen Zusammenhalt, die Aufwärtskonvergenz und die Resilienz der Volkswirtschaften stärken sowie eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten fördern;

2.3.5. dafür zu sorgen, dass die Arbeitsmarktreformen, einschließlich der nationalen Lohnfestsetzungsmechanismen, den nationalen Gepflogenheiten des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen Rechnung tragen, um faire Löhne und angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten;

2.3.6. sicherstellen, dass die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf Wirtschaft, Soziales und Beschäftigung durch wirksame Maßnahmen und Instrumente abgefedert werden.

2.4. Die Mitgliedstaaten und die Union müssen auf eine koordinierte Beschäftigungsstrategie hinarbeiten, die insbesondere auf die Förderung qualifizierter, gut ausgebildeter Arbeitskräfte mit den für die derzeitigen Veränderungen nötigen Kompetenzen abstellt (sowie auf zukunftsorientierte Arbeitsmärkte, die auf den wirtschaftlichen Wandel reagieren können). Die Mitgliedstaaten müssen die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und ihre diesbezüglichen Tätigkeiten im Rat aufeinander abstimmen. Artikel 148 AEUV sieht vor, dass der Rat beschäftigungspolitische Leitlinien annimmt, die Umfang und Ausrichtung der politischen Koordinierung unter den Mitgliedstaaten bestimmen und die Grundlage für die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters bilden.

2.5. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschafts- und Sozialsysteme hat die bestehenden Risikofaktoren aufgezeigt, zu deren Bewältigung Förderinstrumente, auch für finanzielle Unterstützung, eingesetzt werden müssen. Dies muss es den Mitgliedstaaten ermöglichen, gemeinsame Initiativen zu verfolgen, um den Auswirkungen von Krisen auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger entgegenzuwirken.

2.6. Der EWSA hält die von der Kommission in den letzten Monaten gefassten Beschlüsse, die zur Annahme nationaler Aufbau- und Resilienzpläne geführt haben, für unterstützenswert, da sie in die Richtung eines fairen und nachhaltigen Entwicklungsmodells gehen. Zugleich muss aber auch vermieden werden, dass im Zuge der Bewältigung der Pandemiekrise das Risiko sozialer Ausgrenzung wächst und das territoriale Gefälle, das in den letzten Jahren auch zwischen den europäischen Regionen immer größer geworden ist, noch schneller zunimmt. Dieses Gefälle wurde seit 2013 vom Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit, der die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Gebiete der EU misst, festgestellt.

2.7. Der Aufbau eines inklusiven Wirtschafts- und Entwicklungsmodells erfordert flankierende Maßnahmen und Investitionen zur Stärkung der Infrastruktur für Produktivität, Digitalisierung und Logistik, Maßnahmen für den territorialen Zusammenhalt, die Förderung des Humankapitals, die Ausbildung der Arbeitskräfte sowie die Stärkung der Arbeitsmarktinstrumente und des Systems personenbezogener Sozialdienstleistungen. Europa wird durch übermäßige Unterschiede und durch Chancengleichheit geschwächt. Deshalb muss nach Ansicht des EWSA der Zusammenhalt die Richtschnur für wachstumsorientierte Maßnahmen bleiben.

2.8. Die Pandemie-Krise hat bestimmte strukturelle Probleme auf dem europäischen Arbeitsmarkt verschärft und Problematiken aufgezeigt, die eines langfristigen Politikansatzes bedürfen, mit dem sowohl die Situation der besonders vulnerablen Gruppen als auch die Schwierigkeiten in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarkts angegangen werden können. Die Bewältigung des derzeitigen Übergangs erfordert von den Mitgliedstaaten eng koordinierte gemeinsame Maßnahmen, Aktionen und Strategien und die kontinuierliche Unterstützung des sozialen Dialogs.

2.9. Alle Arbeitnehmer sollten Zugang zu Sozialschutz haben, auch jene, die in Telearbeit sowie in neuen Formen der Arbeit, einschließlich Plattformarbeit, tätig sind, wobei die Sozialsysteme zu stärken sind. Es gilt, die Inklusion der am stärksten gefährdeten Gruppen sowie die Arbeitsmarktteilnahme von Frauen unter Vermeidung jeglicher Form von Diskriminierung umfassend zu fördern und das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu beseitigen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA betont, auch unter Verweis auf seine früheren Stellungnahmen zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien, folgende Punkte:

3.1.1. Die Bekämpfung von Diskriminierung geht einher mit den Anstrengungen für die Verbesserung der Qualität der Arbeit. Dies erfordert eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten über die Strategien zur Verknüpfung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit mit Systemen, in denen das Humankapital gefördert und die bestmöglichen Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer gewährt werden können.

3.1.2. In Krisenzeiten nehmen die sozialen Risikofaktoren und insbesondere die Ungleichheit tendenziell zu. Deshalb muss die Förderung der wirtschaftlichen Erholung durch Investitionen und in anderer Form mit robusten Investitionen in die soziale und beschäftigungsbezogene Infrastruktur einhergehen, um die in den Mitgliedstaaten geltenden Sozialschutzstandards durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu verbessern.

3.1.3. Das Wachstum der europäischen Wirtschafts- und Sozialsysteme muss mit entschlossenen gemeinsamen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Prävention des Sozialdumpings (Verringerung des Arbeitnehmerschutzes, der Garantien und der Sicherheit der Arbeitnehmer) einhergehen. Gleichzeitig muss ein fairer und innovationsorientierter Wettbewerb gefördert werden, der auf der Weiterentwicklung der Arbeitnehmerschaft und der Nachhaltigkeit von Produktion und Dienstleistungen beruht. Erforderlich sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Anreize für befristete Einstellungen schutzbedürftiger Menschen, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten sowie Unterstützung für Unternehmer, auch im Bereich der Sozialwirtschaft.

3.1.4. Die Dynamik junger Generationen ist für die Innovation entscheidend. Deshalb muss ihnen der Zugang zu hochwertigen und sicheren Arbeitsplätzen gewährt und die Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden. Der EWSA befürwortet die Erklärung von Porto, der zufolge „junge Menschen [...] für Europa eine unverzichtbare Quelle für Dynamik, Talent und Kreativität“ sind. Selbständige Tätigkeiten, geistige Arbeit und freie Berufstätigkeit müssen diesbezüglich ebenso unterstützt werden wie unternehmerische Initiative und innovative Start-ups.

3.1.5. Da die soziale Qualität des Wachstums sichergestellt werden muss, ist verstärkte Aufmerksamkeit erforderlich für nichtproduktive Arbeit. Dies betrifft insbesondere personenbezogene und lokale Dienstleistungen sowie die genossenschaftliche Organisation wirtschaftlicher und sozialer Tätigkeiten in einem Kontext, in dem soziale Bindungen ein Schlüsselement für Entwicklung und Wachstum sind.

3.1.6. In diesem Zusammenhang ist es wesentlich, dass der Schwerpunkt der Leitlinien auf der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte liegt. Diese soll gewährleisten, dass die Maßnahmen zur Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Krise angesichts der erhöhten Ausgrenzungsgefahr infolge der gesundheitlichen Notlage angemessene und positive Auswirkungen auf die Gesellschaft haben⁽³⁾. Gemäß den drei neuen Zielen des Aktionsplans, die die Beschäftigungsquote, den Zugang zu Ausbildung und Anpassung der Qualifikationen sowie Bekämpfung von Armut, insbesondere Kinderarmut, betreffen, müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters Strategien und Instrumente ermitteln. Darin werden Etappenziele für die Umsetzung der Ziele festgelegt. Zudem hat der Ausschuss bereits betont, dass neue soziale Indikatoren zur Messung der von den Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte ermittelt werden müssen.

3.1.7. Die aktive und strukturierte Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft ist für die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne und für die Verwirklichung der Ziele des Aktionsplans von entscheidender Bedeutung. Der Ausschuss bekräftigt, dass förmliche Konsultationsverfahren eingeführt werden müssen, die den Austausch mit den Regierungen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten erleichtern und die Hindernisse für eine wirksame Konsultation und Einbindung der Zivilgesellschaft ausräumen. Darüber hinaus müssen Instrumente konzipiert werden, um Tarifverhandlungen und die vertragliche Absicherung zu stärken.

3.1.8. Es liegt auf der Hand, dass Ausbildungssysteme und kontinuierliches Lernen die Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik miteinander verknüpfen. Die zentrale und bereichsübergreifende Natur der Qualifikationen ist auch für die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von entscheidender Bedeutung und sollte als Richtschnur für die Leitlinien dienen.

⁽³⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 38.

3.1.9. Die qualitative Weiterentwicklung der Bildungs- und Ausbildungssysteme sollte Priorität haben. Dies gilt nicht nur für die Förderung von Querschnittskompetenzen im Zusammenhang mit den digitalen Technologien und der ökologischen Nachhaltigkeit, sondern auch im Hinblick auf die Verbesserung der persönlichen Kompetenzen und der Fähigkeit zur Zusammenarbeit zwischen den Arbeitnehmern.

3.1.10. Die Pandemie hat zur Aktivierung spezifischer Unterstützungsformen geführt, darunter das Programm SURE, die der Krisenbewältigung und der Abfederung des Risikos der Arbeitslosigkeit dienen. Im Lichte der Leitlinie 5 sollte die Kommission während der Erholung die Finanzierungs- und Unterstützungsinstrumente zur Bekämpfung der Krise und die Instrumente und Strategien zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen beibehalten.

3.1.11. So sollte es etwa möglich sein, damit Kurzarbeitsregelungen, Einkommensausgleichsmechanismen und andere Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit finanziell zu unterstützen, bis die derzeitige COVID-19-Krise überwunden ist.

3.1.12. In dieser Hinsicht ist es ausschlaggebend, die 2020 ergriffenen Maßnahmen 2021 mithilfe neuer, von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen flankierter Solidaritätsinstrumente fortzusetzen, um die größten Beschäftigungsprobleme zu lindern.

3.1.13. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, den Kreditzugang sowie innovative und produktive Investitionen zu fördern. Ganz allgemein gilt es, insbesondere für KMU, sozialwirtschaftliche Unternehmen, Selbstständige und Freiberufler territoriale, steuerliche und infrastrukturelle Rahmenbedingungen zu schaffen, die Innovation und wirtschaftliche Initiativen fördern und der Beschäftigung zugute kommen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA bekräftigt seine Stellungnahme SOC/646. Er möchte jedoch einige Aspekte der Auswirkungen der Pandemie hervorheben, die Probleme, aber auch Prioritäten für Maßnahmen und Eingriffe verdeutlicht hat. Nach Auffassung des EWSA müssen angesichts der seit über zehn Jahren zunehmenden Ungleichgewichte, die durch die COVID-19-Krise noch verschärft wurden, wirksame Maßnahmen ergriffen werden, damit wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung Hand in Hand gehen. Dafür muss die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und die Qualität der Arbeitssysteme und der Beschäftigungspolitik verbessert werden. Es müssen diesbezüglich in den Mitgliedstaaten Investitionen im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne getätigt und diese anhand der Ziele der Leitlinien für 2021 überprüft werden. Dabei ist besonders auf die Verbesserung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, die Förderung der Chancengleichheit, einen funktionierenden Arbeitsmarkt und Inklusion zu achten. Es muss für eine enge und kohärente Koordinierung zwischen den politischen Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage, der im Rahmen des SURE-Programms ergriffenen Unterstützung, den Maßnahmen und Investitionen, die im Rahmen des Aufbauplans gefördert werden, und den im Rahmen der Programmplanung der Strukturfonds 2021-2027 festgelegten und finanzierten Maßnahmen gesorgt werden.

4.2. Die für 2021 erwartete wirtschaftliche Erholung, die insbesondere durch Investitionen im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne ermöglicht wird, kann zu einem breiten Beschäftigungsaufschwung führen, wenn sie mit gezielten Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Sozial- und Arbeitsbereich begleitet wird, die den Herausforderungen der Veränderungen unserer Zeit Rechnung tragen.

4.3. Dabei müssen die Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte und der Agenda für nachhaltige Entwicklung verfolgt werden. Dies muss die Kommission und die Mitgliedstaaten zu unverzüglichen Entscheidungen veranlassen. Die Notwendigkeit des zu fördernden Entwicklungsmodells ist in der Pandemie noch deutlicher zutage getreten. Vor allem die Ziele der Agenda für wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit und der zentrale Wert des Wohlergehens der Menschen sind von größter Bedeutung. Sie sind ausschlaggebend für einige grundlegende Entscheidungen, die sowohl im Aufbauplan als auch in den wichtigsten Leitlinien der europäischen Strukturfonds dargelegt werden.

4.4. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Nachfrage angekurbelt werden muss (Leitlinie 5) und dass im Einklang mit nationalen Regeln und Verfahren angemessene und gerechte Mindestlöhne für alle Arbeitnehmer in Europa gewährleistet werden müssen, wobei der Sozialschutz und der Zugang zu den Sozialsystemen auf alle Arbeitnehmer, auch in neuen Beschäftigungsformen, auszuweiten sind. Um von der Krisenbewältigung zur Erholung überzugehen, sollte der Schwerpunkt auf nachhaltigen sozialen Maßnahmen und wirksamen Einstellungsanreizen, insbesondere für KMU, liegen. In diesem Zusammenhang sollten Umschulungsmaßnahmen auch im Zusammenhang mit Teilzeitbeschäftigung infolge der Pandemie gefördert werden. Der soziale Dialog sollte gefördert werden, wobei die Sozialpartner im Rahmen solider Arbeitsbeziehungen und unter Wahrung der Tarifautonomie einbezogen werden sollten. Die Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit darf nicht zu einer Schwächung der sozialen Absicherung führen, die sich negativ auf die Sozialsysteme und ihre Tragfähigkeit auswirken würde. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung verstärkt werden sollte.

4.5. Bezüglich Leitlinie 6 zur Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und des Zugangs zu Beschäftigung, Fähigkeiten und Kompetenzen stellt der EWSA fest, dass es entscheidend darauf ankommt, wie es den einzelnen Mitgliedstaaten gelingen wird, die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen und in den Strukturfonds vorgesehenen Investitionsmaßnahmen für Ausbildung und Arbeitsmarkt wirksam miteinander zu kombinieren. Insbesondere sollte die Koordinierung zwischen dem ESF+ und den im SURE-Programm und anderen Instrumenten vorgesehenen Maßnahmen der sozialen Sicherheit und des Schutzes bis zum 31. Dezember 2022 stehen. Es gilt, die Schaffung wirksamer nationaler Systeme zur Arbeitsmarkteingliederung zu fördern. Diese ermöglichen die Integration, Umschulung und berufliche Mobilität von Arbeitnehmern. Wirksame Einstellungsanreize und Umschulungsmaßnahmen sollten in Betracht gezogen werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen während des Aufschwungs zu unterstützen.

4.6. Die Pandemie hat mit der Verbreitung von Telearbeit weiter verdeutlicht, dass Regeln und Instrumente festgelegt werden müssen, um das Verhältnis zwischen Arbeitsorganisation, Unternehmenswohl und der Nutzung digitaler Technologien positiv und ausgewogen zu gestalten. Der EWSA bekräftigt, wie wichtig es ist, das volle Potenzial der Telearbeit als Mittel zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben auszuschöpfen und zugleich dafür zu sorgen, dass die Telearbeit nicht zu einer möglichen Ursache für Diskriminierung und Not wird⁽⁴⁾.

4.7. Die derzeitige Krise hat noch deutlicher gemacht, dass das Recht auf lebenslanges Lernen und auf einen wirksamen Zugang zu solider Bildung, Berufsbildung, Weiterbildung und Anpassung der Kompetenzen anerkannt und sichergestellt werden muss — das aktuelle Gefälle sowohl zwischen den einzelnen Produktivsektoren als auch zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen muss verringert werden. Mit dem im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte festgelegten Ziel für den Zugang zu Bildung wird gemessen, inwieweit die Mitgliedstaaten in der Lage sind, sich mit neuen Instrumenten auszustatten, die Ungleichheiten beim Zugang verringern und auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes in Bezug auf die benötigten neuen Kompetenzen eingehen.

4.8. In Bezug auf Leitlinie 7 zur Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Wirksamkeit des sozialen Dialogs stellt der EWSA fest, dass die Mobilitäts- und Beschäftigungsziele dank der Einrichtung einer europäischen digitalen Plattform für die Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage erreicht werden könnten. Diese Plattform sollte einen gemeinsamen Standard für die Mitgliedstaaten und die Arbeitsverwaltungen setzen, um aktive Maßnahmen und die Mobilität in Europa zu fördern.

4.9. Der soziale Dialog und Tarifverhandlungen sind ein wichtiger Pfeiler der Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften. Es bedarf jedoch in einigen Mitgliedstaaten noch eines ordnungspolitischen und institutionellen Rahmens⁽⁵⁾ auf nationaler Ebene, der die Systeme der Arbeitsbeziehungen erleichtert und unterstützt. Die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne wird ein Test für die tatsächliche Bereitschaft der Mitgliedstaaten sein, die Zivilgesellschaft in Entscheidungen und Maßnahmen bezüglich der einzelstaatlichen Entwicklung einzubinden.

4.10. In Bezug auf Leitlinie 8 zur Verbesserung der Chancengleichheit für alle, der Förderung der sozialen Eingliederung und der Bekämpfung der Armut bekräftigt der EWSA, dass jetzt wirksame Eingliederungsmaßnahmen konzipiert werden müssen. Diese sollten als entscheidende Investitionen in das Wachstum der Wirtschafts- und Produktionssysteme betrachtet werden. Der EWSA bekräftigt auch die Rolle der Arbeitsmarkteingliederung als Instrument zur Inklusion und Armutsbekämpfung, zur Vermeidung reiner sozialer Hilfsmaßnahmen und zur Förderung der Eingliederung durch Beschäftigungsfähigkeit und Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Es müssen jedoch unbedingt Maßnahmen ergriffen werden, die zusammen mit weiteren kohärenten Strategien zur Armutsbekämpfung das Risiko einer „neuen Armut“ bei Geringverdienern beseitigen.

4.11. Schließlich sind der Austausch gemeinsamer Standards in der Gleichstellungspolitik, die Integration von Menschen mit Behinderungen und Menschen in prekären Verhältnissen sowie die Schaffung von Sozialschutzsystemen, die aktives Altern und die Weitergabe von Kompetenzen zwischen den Generationen fördern, Schlüsselemente der Strategie für Chancengleichheit.

4.12. Die Pandemie hat verdeutlicht, wie wichtig es ist, in die Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu investieren, und wie dringend die Arbeitsaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten ausgebaut werden müssen, um Kontrollen zum Schutz der Arbeitnehmer sicherzustellen. Mehrere europäische Länder haben mit den Sozialpartnern Protokolle unterzeichnet, um die Ausbreitung des Virus am Arbeitsplatz zu bekämpfen. Sie haben damit Verantwortung und Reaktionsfähigkeit in Notsituationen gezeigt.

Brüssel, den 23. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁴⁾ ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 13 und ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Strategische Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur in der EU für den Zeitraum 2021-2030

(COM(2021) 236 final)

(2021/C 517/16)

Berichterstatter: **Anastasis YIAPANIS**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	9.9.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	233/2/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Anstrengungen und Initiativen der Europäischen Kommission, mit denen sie dem Aquakultursektor helfen will, zu wachsen und nachhaltiger zu werden. Allerdings hat der Aquakultursektor der EU sein Wachstumspotenzial noch nicht ausgereizt. Der EWSA bringt seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass 65 % der in Europa konsumierten aquatischen Erzeugnisse importiert werden⁽¹⁾.

1.2. Die Verbraucher bevorzugen heute eine ernährungsbewusstere Lebensweise, bei der Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse ganz oben auf der Liste stehen. Dies eröffnet der Branche beträchtliche Wachstumsmöglichkeiten, geht aber auch mit der Verantwortung für die Gewährleistung der künftigen Ernährungssicherheit in der EU einher. Die dauerhafte Versorgung der EU mit sicheren, gesunden und nachhaltigen Lebensmitteln sollte eine der Hauptprioritäten sein.

1.3. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten müssen ihr Vorgehen aufeinander abstimmen, um die Produktionskapazität und Rentabilität der Branche zu steigern. Die unverzügliche Vereinfachung der Verwaltungsverfahren muss durch hohe Umweltstandards ergänzt werden, um die Ökosysteme und die Biodiversität zu erhalten und die Wasserqualität zu verbessern. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, in allen Mitgliedstaaten jeweils eine einzige Anlaufstelle für Genehmigungen im Bereich Aquakultur einzurichten.

1.4. Aus Sicht des EWSA muss das richtige Gleichgewicht zwischen der Erhaltung der weltweiten Biodiversität und der Deckung des Nahrungsmittelbedarfs gefunden werden, und zwar unter Berücksichtigung der sozialen Auswirkungen, einer gesunden Lebensweise und des Umweltschutzes. Meeres- und Binnengewässer müssen erhalten und geschützt und gleichzeitig muss eine nachhaltige Aquakultur gefördert werden, die die notwendigen Lebensmittel für die EU-Bevölkerung liefert.

1.5. Der Platzbedarf stellt eine große Hürde für die Entwicklung des Aquakultursektors dar. Der EWSA ist der Ansicht, dass Aquakulturanlagen vor allem an Orten in den Küstenregionen und ländlichen Gebieten der Union weiter ausgebaut werden sollten, die für andere wirtschaftliche Aktivitäten ungeeignet sind. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Projekte für eine koordinierte Raumplanung einzuleiten, einschließlich Planung auf der Ebene der einzelnen Meeresbecken, Wiederherstellung stillgelegter Aquakulturanlagen und Big-Data-Analysesystemen.

1.6. Der EWSA ist überzeugt, dass die Einbindung der Sozialpartner und der relevanten Organisationen der Zivilgesellschaft in die künftige Strategie zur Entwicklung der Branche für die Union lohnenswert ist. Diese Interessenträger können sowohl ein hohes Maß an Fachwissen als auch ausgezeichnete Kommunikationsmöglichkeiten bieten.

⁽¹⁾ https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/DE_Der+EU-Fischmarkt_2020.pdf.

1.7. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Beziehung zwischen den Interessenträgern der betreffenden Wertschöpfungsketten von ethischen Grundsätzen geprägt sein sollte. KMU und Start-ups sollten umfassend unterstützt werden, damit sie wachsen, gute Arbeitsplätze bieten und neue nachhaltige Wirtschaftsmodelle entwickeln können, und öffentlich-private Partnerschaften sollten wiederum Zugriff auf Finanzierungsinstrumente zur Absicherung langfristiger Verpflichtungen haben.

1.8. Bildungs- und Ausbildungsprogramme können dazu beitragen, den Bedarf der Branche an hoch qualifizierten Arbeitskräften zu decken. Diesbezügliche Ausschreibungen für die Aquakulturbranche können über den Europäischen Sozialfonds finanziert werden.

1.9. Kennzeichnungsvorschriften sind sehr wichtig, um Verbraucher über die Qualität von Aquakulturerzeugnissen zu informieren. Die Unionsbürgerinnen und -bürger müssen verlässliche Informationen erhalten, insbesondere über Erzeugnisse aus Ländern mit schwachen oder gar keinen gesetzlichen Regelungen. Die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit sollten für alle Erzeugnisse im Binnenmarkt bis zu den Aufzuchtbetrieben gelten. Das letztendliche Ziel sollte zu 100 % gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt sein.

1.10. Die Kommunikation über die Anstrengungen und Fortschritte der Branche im Bereich der Umwelt- und Klimaleistung ist ungemein wichtig, um die gesellschaftliche Akzeptanz zu sichern und die Verbraucher über die unternommenen Schritte ins Bild zu setzen. Es werden umgehend Abfallbewirtschaftungssysteme benötigt, da die Branche noch viel zur Reduzierung ihres ökologischen Fußabdrucks tun kann. Sie ist außerdem gut aufgestellt, um sich dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft zu öffnen, erneuerbare aquatische Ressourcen zu nutzen und ihren Energieverbrauch und ihre Kohlenstoffemissionen zu verringern.

1.11. Es sind rasche und umfangreiche öffentliche und private Investitionen erforderlich, insbesondere in Forschung und Entwicklung. Die Kommission sollte über die Netzwerke der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft alle relevanten verfügbaren EU-Mittel und Partnerschaftsmöglichkeiten bewerben, um schlussendlich alle Erzeuger, insbesondere KMU, zu erreichen.

1.12. Der EWSA begrüßt und unterstützt den Vorschlag, einen EU-Mechanismus zur Unterstützung der Aquakultur mit einer speziellen Online-Plattform einzurichten. Er hält eine Wachstumsstrategie für die Aquakultur auf EU-Ebene für dringend erforderlich, um der Branche weiteren Auftrieb zu geben.

2. Hintergrund

2.1. Laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) könnte die Weltbevölkerung bis 2050 um mehr als zwei Milliarden auf 9,15 Mrd. Menschen anwachsen. Die Einkommen werden noch schneller steigen. Die FAO prognostiziert, dass die weltweite Agrarproduktion 2050 um 60 % höher als 2005 sein wird, um den Mehrbedarf zu decken⁽²⁾. Angesichts seines Wachstumspotenzials wäre der Aquakultursektor in der Lage, einen Großteil dieser Nachfrage zu bedienen, was den Agrarsektor entlasten würde.

2.2. Die Aquakulturerzeugung wird stark von asiatischen Ländern dominiert, die in den letzten beiden Jahrzehnten einen Marktanteil von rund 89 % hielten⁽³⁾. In der EU gibt es verschiedene Produktionstechniken, von traditionellen Becken und Lagunen über Käfige und Becken auf offener See bis hin zu Kreislaufanlagen. Im Aquakultursektor sind direkt über 74 000 Menschen in mehr als 12 000 Betrieben beschäftigt⁽⁴⁾.

2.3. Die EU ist nach China weltweit der zweitgrößte Händler für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse. Als Nettoimporteur verzeichnete die EU 2019 ein Handelsbilanzdefizit von 21 Mrd. EUR. Die Aquakulturerzeugung in der EU macht laut den neuesten Zahlen nur 1,15 % der weltweiten Gesamtproduktion aus⁽⁵⁾. Laut einer Eurobarometer-Studie von 2017⁽⁶⁾ konsumiert die überwiegende Mehrheit der EU-Bürger mindestens einmal im Monat Meereserzeugnisse, wobei ältere Verbrauchern dies öfter tun.

2.4. Die Mitteilung der Europäischen Kommission zu strategischen Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur in der EU⁽⁷⁾ enthält eine sehr umfassende Analyse der aktuellen Situation im Aquakultursektor und zeigt viele schlüssige Handlungsoptionen auf, wie die Branche nachhaltiger und wettbewerbsfähiger werden kann. Die EU bekennt sich eindeutig zur weiteren Umsetzung des europäischen Grünen Deals und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“.

⁽²⁾ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/esag/docs/AT2050_revision_summary.pdf.

⁽³⁾ Sachverständigenarbeitsgruppe zum Wirtschaftsbericht über den EU-Aquakultursektor.

⁽⁴⁾ https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset_publisher/d71e/document/id/2871698.

⁽⁵⁾ https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/DE_Der+EU-Fischmarkt_2020.pdf.

⁽⁶⁾ Special Eurobarometer 450: EU consumer habits regarding fishery and aquaculture products.

⁽⁷⁾ Strategische Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung der Aquakultur in der EU.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Fisch und andere aquatische Erzeugnisse weisen einen hohen Nährwert auf und werden im Sinne einer gesunden Ernährung nachdrücklich empfohlen. Die Nachfrage und die Erwartungen der Verbraucher im Hinblick auf hochwertige und nachhaltige Produkte für eine gesunde Ernährung haben zugenommen. Die ausgezeichnete Qualität aquatischer Erzeugnisse aus der EU stellt nach wie vor einen großen Wettbewerbsvorteil dar. Allerdings schöpft der Aquakultursektor sein Wachstumspotenzial nicht voll aus, und sein Anteil an der weltweiten Produktion schrumpft im Vergleich zu anderen Weltregionen.

3.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass der EU-Aquakultursektor deutlich mehr Erzeugnisse anbieten sollte, um die Nachfrage am Binnenmarkt zu bedienen. Es ist immer noch unglaublich, dass 65 % der in Europa konsumierten aquatischen Erzeugnisse importiert werden. Nach dem jetzigen Stand setzt die Europäische Union ihre künftige Ernährungssicherheit aufs Spiel. Der EWSA hat bereits betont, dass „die unausgeglichene Außenhandelsbilanz [...] für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse weder wirtschaftlich (wegen des damit einhergehenden Handelsdefizits) noch sozial (aufgrund der mangelnden Ausschöpfung des Beschäftigungspotenzials) hinnehmbar ist“⁽⁸⁾. Der EWSA ist sehr enttäuscht, dass sich daran auch fünf Jahre später nichts geändert hat und die erwarteten Ergebnisse nicht erreicht wurden.

3.3. Die kontinentale Aquakultur besitzt ein herausragendes Wachstumspotenzial. Die Teichwirtschaft ist zweifellos die umweltfreundlichste Form der Süßwasseraquakultur, hat aber nur eine geringe Produktivität. Die EU verfügt jedoch über genug praktische Erfahrung, um Teichwirtschaft und Intensivhaltung ganz und gar im Sinne des Umwelt- und Klimaschutzes sowie nach den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft zu betreiben. Klimafreundliche Technologien müssen umfassend in die Taxonomie für grüne Investitionen aufgenommen werden, um eine nahtlose Finanzierung sicherzustellen. Abschließend kann die vertikale und horizontale Weiterentwicklung der Lebensmittelverarbeitung (einschließlich neuer Arten) den Mehrwert und die Verbraucherakzeptanz erhöhen, die Beschäftigungssituation verbessern und dafür sorgen, dass Lebensmittel und Abfall in den Kreislauf zurückgeführt werden.

3.4. Der wachsenden Nahrungsmittelnachfrage in den kommenden Jahren muss mit nachhaltigen Projekten entsprochen werden, die nicht nur für hochwertige Lebensmittel sorgen, sondern auch die Umwelt schützen. Die EU ist bei der Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung Vorreiter, und der EWSA hält dies für den richtigen Weg nach vorn. Der Aquakultursektor ist von größter Bedeutung für die Realisierung dieser Nachhaltigkeitsziele, insbesondere von Ziel 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“, Ziel 12 „Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen“ und Ziel 15 „Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern“.

3.5. Die Branche ist aus Sicht des EWSA gut aufgestellt, um sich dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft zu öffnen, erneuerbare aquatische Ressourcen zu nutzen und ihren Energieverbrauch und ihre Kohlenstoffemissionen zu verringern. Die Kommunikation über die Anstrengungen und Fortschritte der Branche zur Verbesserung der Umwelt- und Klimaleistung ist ungemein wichtig, um die gesellschaftliche Akzeptanz für das weitere Wachstum dieses Wirtschaftszweiges und die Verbrauchernachfrage zu sichern.

3.6. Die Bürger erwarten heute eine höherwertige Ernährung, wobei Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse mit am beliebtesten sind⁽⁹⁾. Andererseits sorgt die Lebensmittelerzeugung für einen erheblichen ökologischen Fußabdruck und hohe Kosten. Es liegt auf der Hand, dass die Devise „weiter so“ nicht als nachhaltig aufgefasst werden kann und dass neue Wirtschaftsmodelle entwickelt werden sollten.

3.7. Laut diesem Bericht gibt es nur einen Weg, um deutlich mehr Lebensmittel und Biomasse aus dem Ozean zu gewinnen: die Ernte von Meerereszeugnissen, die durchschnittlich gesehen von einer niedrigeren Trophieebene stammen, als es heute der Fall ist. Die Marikultur scheint hier am naheliegendsten zu sein. Tatsächlich würde dies ein neues Geschäftsmodell bedeuten, das sich auf die Ernte von Arten konzentriert, die heute überhaupt nicht oder nur in begrenztem Umfang verwertet werden.

3.8. Weichtiere und Algen spielen eine wichtige Rolle, da sie am Anfang der Nahrungskette stehen und ihre Nährstoffe direkt aus dem Wasser extrahieren. Obwohl Algen in vielen asiatischen Ländern im großen Stil angebaut und gegessen werden, gelten sie in der EU eher als neues Produkt und werden auch nur in geringem Maß erfolgreich gezüchtet. Algen haben zwar nicht viele Kalorien, sind dafür aber reich an Ballaststoffen, die verschiedene Gesundheitsvorteile bieten. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, eine spezifische Initiative zur Unterstützung des Algenkonsums vorzubereiten.

3.9. Der EWSA hält es für möglich, die Wettbewerbsfähigkeit des Aquakultursektors deutlich zu steigern und gleichzeitig gute Arbeitsplätze an Orten in den Küstenregionen und ländlichen Gebieten der Union zu schaffen, die für andere wirtschaftliche Aktivitäten eher ungeeignet sind. Er ist der Auffassung, dass es sowohl für die Schaffung von Arbeitsplätzen als auch für die Lieferketten extrem wichtig ist, Sozialstandards für die Zukunft zu entwickeln, angemessene Arbeitsbedingungen sicherzustellen und inakzeptable Vorgehensweisen zu unterbinden. Bei der Gewährleistung der Ernährungssicherheit muss ein Gleichgewicht zwischen den drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung herrschen: Ökologie, Soziales und Ökonomie.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Beseitigung der Hindernisse für eine nachhaltige Aquakultur in Europa“ (Abl. C 34 vom 2.2.2017, S. 73).

⁽⁹⁾ Science Advice for Policy by European Academies — Food from the Oceans.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Da die Aquakultur unter die gemeinsame Zuständigkeit der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten fällt, bedarf es eines abgestimmten Vorgehens, um die Nachhaltigkeit und Rentabilität dieses Wirtschaftszweiges zu steigern. Dies beinhaltet die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und die uneingeschränkte Zusammenarbeit zwischen der Kommission sowie den nationalen und regionalen Behörden. Der Abbau des unnötigen und anhaltenden Verwaltungsaufwands innerhalb des Aquakultursektors muss außerdem durch hohe Umweltstandards ergänzt werden, um die Ökosysteme und die Biodiversität zu erhalten und die Wasserqualität zu verbessern.

4.2. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass „die Verwaltungsverfahren für den Aquakulturbetrieb langwierig und nur wenige entsprechende Standorte verfügbar sind und dass der Grund dafür vor allem die komplizierte Umsetzung der EU-Umweltvorschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten und Regionen ist — insbesondere die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und der Richtlinien zum Natura-2000-Netz. Dies führt zu wirtschaftlich übermäßig belastenden Anforderungen an die Aquakulturbetriebe — und paradoxerweise wird dadurch die Umwelt nicht besser geschützt“⁽¹⁰⁾.

4.3. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, in allen Mitgliedstaaten jeweils eine einzige Anlaufstelle für Genehmigungen im Bereich Aquakultur einzurichten. Dies würde den bestehenden, unglaublich langwierigen Genehmigungsprozess deutlich verkürzen.

4.4. Die Bereitstellung einer angemessenen privaten und öffentlichen Finanzierung für nachhaltige Aquakulturinitiativen ist überaus wichtig. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Kommission über die Netzwerke der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft alle relevanten verfügbaren EU-Mittel bewerben sollte, um schlussendlich alle Erzeuger, insbesondere KMU, zu erreichen. Start-ups sollten umfassend unterstützt werden, damit sie wachsen und gute Arbeitsplätze bieten können, und neue öffentlich-private Partnerschaften sollten Zugriff auf Finanzierungsinstrumente zur Absicherung langfristiger Verpflichtungen haben. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die Beziehung zwischen Erzeugern, Einzelhändlern und anderen Interessenträgern in allen Verarbeitungs-, Umschlags- und Vertriebsphasen von ethischen Grundsätzen geprägt sein sollte, um Kleinerzeugern den Marktzugang zu sichern und unlauteren Methoden einen Riegel vorzuschieben.

4.5. Der Aquakultursektor möchte wachsen und ist in der Lage, sowohl gesunde als auch nachhaltige Lebensmittel zu liefern. Hierfür bedarf es jedoch schneller und massiver Investitionen in Forschung und Entwicklung. Die EU muss eine Aquakultur-Wachstumsstrategie ausarbeiten, die das Potenzial des Sektors verstärkt. In einer überwiegend von KMU geprägten Branche ist es extrem wichtig, die verfügbaren EU-Finanzierungsmöglichkeiten unter den Erzeugern besser bekannt zu machen.

4.6. Der EWSA hält den Binnenmarkt für fähig, mindestens das Dreifache der aktuellen Produktionskapazität zu absorbieren. Die dauerhafte Versorgung der EU mit sicheren, gesunden und nachhaltigen Lebensmitteln sollte eine der Hauptprioritäten sein. Zudem sollte der neue Ansatz für eine nachhaltige Aquakultur den Auswirkungen des Brexits Rechnung tragen, da der europäische Aquakultursektor vom EU-Austritt Großbritanniens hart getroffen wurde.

4.7. Der EWSA ruft die Europäische Kommission auf, sicherzustellen, dass importierte Erzeugnisse dieselben Anforderungen und Standards erfüllen, die auch für lokale Erzeuger gelten. Der EWSA hat die Behörden bereits aufgerufen, „von Einfuhren dieselbe Gesundheitssicherstellung zu fordern, die für die europäische Produktion verlangt wird — mit einer umfassenden Rückverfolgbarkeit ‚vom Meer bis auf den Tisch‘“⁽¹¹⁾. Die Rückverfolgbarkeit sollte für alle importierten Erzeugnisse am Binnenmarkt bis zu den Aufzuchtbetrieben hinunterreichen. Ziel muss es sein, gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische Hersteller sowie hochwertige und sichere Produkte für die Verbraucher zu gewährleisten.

4.8. Kennzeichnungsvorschriften sind sehr wichtig, um europäische Verbraucher über die Qualität nachhaltiger Aquakulturerzeugnisse zu informieren. Die EU-Gesetzgebung bietet zwar den erforderlichen Rechtsrahmen für gleiche Wettbewerbsbedingungen, wird aber nicht immer oder nicht immer vollständig beachtet. Qualitätskontrollen und Kennzeichnungen müssen verstärkt werden, um sowohl Verbraucher als auch seriöse Unternehmen zu schützen und verlässliche Informationen zu liefern, insbesondere über Erzeugnisse aus Ländern mit schwachen oder gar keinen gesetzlichen Regelungen.

4.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Ziel der Kommission und der Mitgliedstaaten letztendlich in zu 100 % gleichen Wettbewerbsbedingungen am Binnenmarkt bestehen sollte. Dies lässt sich nur erreichen, wenn sichergestellt wird, dass alle Erzeugnisse am Binnenmarkt unabhängig davon, ob sie vor Ort hergestellt oder aber importiert wurden, die EU-Standards uneingeschränkt erfüllen. Der EWSA fordert umfassend rückverfolgbare Erzeugnisse, die den Umwelt- und Qualitätsnormen entsprechen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Rückverfolgbarkeit von Aquakulturerzeugnissen und die Transparenz auf der Ebene der Lieferketten überaus wichtig sind, vor allem in Bezug auf gefährdete Arten.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Beseitigung der Hindernisse für eine nachhaltige Aquakultur in Europa“ (Abl. C 34 vom 2.2.2017, S. 73).

⁽¹¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Strategische Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung der Aquakultur in der EU“ (Abl. C 67 vom 6.3.2014, S. 150).

4.10. KMU leiden unverhältnismäßig unter dem bürokratischen Aufwand und den hohen Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Gründung und Führung eines Aquakulturbetriebs. Da der Aquakultursektor von KMU und kleinen Familienunternehmen dominiert wird, fordert der EWSA die Einrichtung einheitlicher Informationszentren in allen Mitgliedstaaten. Diese sollten voll digitalisiert sein und Erzeugern, Investoren und Verbrauchern in Echtzeit aktuelle Informationen liefern. Ferner ist der EWSA der Ansicht, dass mehr Erzeugerorganisationen geschaffen werden sollten, da diese für die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors, vor allem der KMU, von großer Bedeutung sind. Auch eine spezielle Plattform, die die Fortführung und Übernahme von Unternehmen unterstützt, hält der EWSA für nötig.

4.11. Der EWSA fordert ein spezifisches Anreizsystem, das den Aquakultursektor unterstützt und in Richtung Nachhaltigkeit lenkt. Der EWSA empfiehlt die sofortige Entwicklung eines Anreizsystems auf Nachhaltigkeitsbasis im Rahmen des Nachhaltigkeitsziels 14. Steuerliche Anreize für eine nachhaltige Aquakulturproduktion sind eine weitere Alternative, die weiterverfolgt werden sollte.

4.12. Die Raumverfügbarkeit ist eine weitere Herausforderung für den Aquakultursektor, da dieser oft mit anderen Branchen konkurriert, etwa Schiffbau, erneuerbare Energien, Freizeitaktivitäten, Rohstoffgewinnung usw. Die Mitgliedstaaten sollten Projekte für eine koordinierte Raumplanung starten, einschließlich Planung auf der Ebene der einzelnen Meeresbecken, Wiederherstellung stillgelegter Aquakulturanlagen und Big-Data-Analysesystemen.

4.13. Die Datenerhebung und -auswertung kann bei der Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges eine große Rolle spielen, weshalb der EWSA hier ein möglichst baldiges Tätigwerden fordert. Die Ergebnisse werden von der Verfügbarkeit der notwendigen Finanzierung und der direkten Einbindung von Behörden und privaten Einrichtungen abhängen. Darüber hinaus werden der Wissenstransfer von lokalen Aktionsgruppen (LAG) zu lokalen Fischereiaktionsgruppen (FLAG) und die Aufstockung der Mittel für FLAG die Kapazitäten der Kleinerzeuger erhöhen.

4.14. Bildungs- und Ausbildungsprogramme können zur Bedarfsdeckung der Aquakulturbranche beitragen und zugleich der jungen Generation ein Bild von den Beschäftigungsmöglichkeiten und Laufbahnen in diesem Bereich vermitteln. Der EWSA fordert außerdem lebenslange Weiterbildungen zu nachhaltigen Methoden der Aquakultur. Diesbezügliche Ausschreibungen können über den Europäischen Sozialfonds finanziert und speziell auf die Aquakulturbranche zugeschnitten werden.

4.15. Es werden umgehend Abfallbewirtschaftungssysteme benötigt, da die Branche noch viel zur Reduzierung ihres ökologischen Fußabdrucks tun kann. Außerdem sollte es Qualitätskontrollen sowie Standards für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit geben. Dies wäre insbesondere für die künftige Nachhaltigkeit des Sektors wichtig.

4.16. Die Maßnahmen, die in den nächsten fünf Jahren zur Unterstützung des Aquakultursektors ergriffen werden, sind für seine Zukunft ausschlaggebend und werden maßgeblich für den Grad der Importabhängigkeit sein. Der EWSA ist überzeugt, dass die Einbindung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in die jeweiligen Entwicklungs- und Implementierungsprozesse extrem wichtig ist und für die Union insofern einen Mehrwert bedeutet, als die nachhaltige Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Branche gestärkt werden.

4.17. Der EWSA erachtet es als notwendig, Meeres- und Binnengewässer zu erhalten und zu schützen und gleichzeitig nachhaltige Aquakulturtätigkeiten zu fördern, die die notwendigen Lebensmittel für die EU-Bevölkerung liefern. Es gilt, das richtige Gleichgewicht zwischen der Erhaltung der weltweiten Biodiversität und der Deckung des Nahrungsmittelbedarfs zu finden, und zwar unter Berücksichtigung der sozialen Auswirkungen, einer gesunden Lebensweise und des Umweltschutzes. Wasser, Nährstoffe, Standort und Energie gehören zu den wichtigsten Faktoren, nach denen sich die ökologische Nachhaltigkeit von Aquakulturbetrieben bemisst.

4.18. Abschließend würdigt der EWSA die Anstrengungen und Initiativen der Europäischen Kommission, dem Aquakultursektor dabei zu helfen, zu wachsen und nachhaltiger zu werden. Der Vorschlag zur Einrichtung eines EU-Unterstützungsmechanismus für die Aquakultur mit einer spezifischen Online-Plattform ist für die Erzeuger von großer Bedeutung. Ebenso muss der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden.

Brüssel, den 22. September 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 über einen neuen Ansatz für eine nachhaltige blaue Wirtschaft in der EU — Umgestaltung der blauen Wirtschaft der EU für eine nachhaltige Zukunft

(COM(2021) 240 final)

(2021/C 517/17)

Berichterstatter: **Simo TIAINEN**

Befassung	Europäische Kommission, 31.5.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	9.9.2021
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	229/0/11

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die blaue Wirtschaft spielt eine wichtige Rolle und entfaltet ein stetig wachsendes Potenzial als Teil der EU- und der Weltwirtschaft sowie bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung des Wohlergehens der Menschen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist davon überzeugt, dass die damit verbundenen Chancen bestmöglich genutzt und zugleich die negativen Auswirkungen auf Klima, Artenvielfalt und Umwelt so weit wie möglich begrenzt werden müssen. Eine gute Wasserqualität und gesunde aquatische Ökosysteme sind Voraussetzungen für eine florierende, nachhaltige blaue Wirtschaft.

1.2. Neben Umweltherausforderungen sind die Akteure der blauen Wirtschaft u. a. mit einem unlauteren globalen Wettbewerb und einer raschen technischen Entwicklung konfrontiert. Viele Tätigkeitsbereiche, insbesondere der Tourismus, sind hart von der COVID-19-Pandemie getroffen worden. Ein reibungslos und erfolgreich ablaufender Wiederaufbau ist daher für die blaue Wirtschaft von entscheidender Bedeutung.

1.3. Die blaue Wirtschaft umfasst ein breites Spektrum an sowohl traditionellen als auch neu entstehenden Branchen und Tätigkeitsfeldern. Da die Tätigkeitsbereiche der blauen Wirtschaft immer vielfältiger werden, ist es mitunter nicht einfach, sie miteinander zu vereinbaren und mit der Konkurrenz um Meeresräume und -ressourcen umzugehen. Der EWSA unterstreicht die wichtige Rolle der maritimen Raumplanung, um das Nebeneinander verschiedener Tätigkeiten zu ermöglichen und die Voraussetzungen für die Klimafolgenanpassung zu schaffen.

1.4. Der EWSA ruft die EU auf, die Entwicklung und Einführung digitaler und grüner Technologien und Lösungen für maritime Tätigkeiten aktiv zu unterstützen, um einen Nutzen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu erzielen. Des Weiteren verweist der EWSA auf die Bedeutung der ozeanografischen Forschung, die mit einer Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen und Umweltfolgen der Tätigkeiten der blauen Wirtschaft einhergehen sollte.

1.5. Der EWSA fordert die EU nachdrücklich auf, ein günstiges und berechenbares Innovations- und Investitionsumfeld mit vereinfachten Verwaltungsverfahren und verlässlichen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Der EWSA begrüßt, dass beträchtliche EU-Mittel für die Unterstützung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft bereitgestellt werden, und weist darauf hin, dass die Fördermittel für die Akteure auf nationaler und lokaler Ebene leicht zugänglich sein müssen.

1.6. Nach Auffassung des EWSA sind die blaue Wirtschaft der EU und ihr Potenzial in einem globalen Kontext zu betrachten, der auch die Außen- und Handelsbeziehungen umfasst. Der EWSA fordert die EU auf, dafür zu sorgen, dass die Unternehmen in der EU im Wettbewerb mit ihren internationalen Konkurrenten gleichgestellt sind, und die weltweite Umsetzung internationaler Übereinkommen und Vereinbarungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz zu fördern.

1.7. Der EWSA unterstreicht die zentrale Rolle der Sozialpartner bei der Vorbereitung auf den Wandel in der Arbeitswelt, bei der Unterstützung der Entwicklung von Kompetenzen und bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der blauen Wirtschaft. Darüber hinaus ist der soziale Dialog auf Branchen-, Mitgliedstaats- und Unternehmensebene entscheidend für die Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen.

1.8. Die blaue Wirtschaft ist bereichsübergreifend und muss deshalb umfassend und kohärent in der Politikgestaltung berücksichtigt werden. Dazu ist eine nahtlose Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen erforderlich, d. h. zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, zwischen Mitgliedstaaten in verschiedenen Regionen sowie zwischen verschiedenen Politikbereichen wie Industrie, Fischerei, Handel, Verkehr, Energie, Beschäftigung und Umwelt.

1.9. Der EWSA betont, dass sich die Maßnahmen im Bereich der blauen Wirtschaft auf fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse und eine solide Datengrundlage stützen sowie den Bedürfnissen und Ansichten der Akteure und Interessenträger der blauen Wirtschaft umfassend Rechnung tragen müssen. Er fordert eine enge Einbindung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft in die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der blauen Wirtschaft.

1.10. Eine ganzheitliche und horizontale Sichtweise der blauen Wirtschaft ist sicherlich angezeigt und notwendig. Indes sollten die verschiedenen Bereiche und Tätigkeiten auch aus dem Blickwinkel ihrer spezifischen Möglichkeiten und Herausforderungen betrachtet werden, um so die Maßnahmen im Bereich der blauen Wirtschaft nach dem Bottom-up-Prinzip zu gestalten.

1.11. Darüber hinaus sieht der EWSA einen Aufklärungs- und Sensibilisierungsbedarf. Es muss deutlich gemacht werden, dass die blaue Wirtschaft einen großen Beitrag nicht nur zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand, sondern auch zu gesunder Ernährung, Mobilität und Freizeitgestaltung leistet und dass der Schutz der Meeresumwelt, bspw. vor Kunststoffabfällen, wichtig ist.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission über einen neuen Ansatz für eine nachhaltige blaue Wirtschaft in der EU und befürwortet das damit verfolgte Ziel, die Umstellung auf eine klimaneutrale, ressourceneffiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal zu unterstützen.

2.2. Der EWSA befürwortet und unterstützt einen integrierten Ansatz für die blaue Wirtschaft im Hinblick auf die verschiedenen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung und betont, dass die blaue Wirtschaft zu den meisten Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDG) beiträgt, insbesondere zu denen im Zusammenhang mit Ozeanen, Meeren und Meeresressourcen, Klimaschutz, Beendigung von Armut und Hunger, Förderung von Gesundheit und Wohlergehen, verantwortungsvollen Produktions- und Konsummustern, menschenwürdiger Arbeit und Wirtschaftswachstum⁽¹⁾.

2.3. Die blaue Wirtschaft spielt eine wichtige Rolle und entfaltet ein stetig wachsendes Potenzial bei der Kräftigung der EU- und der Weltwirtschaft, der Schaffung guter Arbeitsplätze und der Verbesserung des Wohlergehens der Menschen an verschiedenen Orten, was besonders ländlichen Gebieten und Küstengebieten zugutekommt. Der EWSA hält es für sehr wichtig, diese Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen.

2.4. Gleichzeitig ist eine möglichst weitgehende Begrenzung der Wasser- und Luftverschmutzung, der Abfallerzeugung und der schädlichen Auswirkungen auf Klima und Artenvielfalt seiner Auffassung nach entscheidend. Dies ist nicht nur aus Umweltgründen dringend angezeigt, sondern auch, weil eine gute Umweltqualität und gesunde Ökosysteme zur Gewährleistung angemessener Bedingungen und Ressourcen für die blaue Wirtschaft selbst wichtig sind. Umweltmanagement muss daher als fester Bestandteil einer jeden Wirtschaftstätigkeit angesehen werden.

2.5. Die blaue Wirtschaft umfasst ein breites Spektrum von Tätigkeiten, die für den Alltag der Menschen von Belang sind, und die beteiligten Unternehmen reichen von großen internationalen Konzernen bis hin zu lokalen KMU. Zu den wichtigsten bestehenden meeresbezogenen Branchen gehören die Nahrungsmittel- und Energieerzeugung, Erzgewinnung, maritime Wirtschaftszweige, Verkehr und Tourismus. Weitere neue Bereiche wie die Erzeugung neuer Produkte der blauen Biowirtschaft entstehen gerade. Auch Tätigkeiten im Bereich der Kreislaufwirtschaft und Wasserschutzmaßnahmen sind untrennbar mit der blauen Wirtschaft verknüpft.

2.6. Da die blaue Wirtschaft per definitionem Tätigkeiten im Zusammenhang mit Ozeanen, Meeren und Küsten umfasst, betrifft sie in erster Linie Küstenstaaten. Angesichts grenzüberschreitender Lieferketten und gemeinsamer Märkte sowie der Tatsache, dass Klima- und Umweltbelange alle gleichsam betreffen, ist die blaue Wirtschaft jedoch für die gesamte EU und alle Mitgliedstaaten — vom Mittelmeer bis zur Ostsee und zum Nordpolarmeer sowie vom Schwarzen Meer bis zum Atlantik und zur Nordsee — von Interesse.

2.7. Ferner weist der EWSA darauf hin, dass der Gedanke der blauen Wirtschaft nicht nur auf Ozeane und Meere eingengt werden darf, denn es gibt ähnliche Wirtschaftstätigkeiten, die sich auf Süßwasserressourcen stützen, und Binnengewässer münden ja letztendlich in Meere und Ozeane. Hier zeigt sich deutlich die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit für die Eindämmung der Wasserverschmutzung.

⁽¹⁾ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>.

2.8. Chancen und Herausforderungen

2.8.1. Da die Tätigkeitsbereiche der blauen Wirtschaft immer vielfältiger werden, ist es mitunter nicht einfach, sie miteinander zu vereinbaren und mit der Konkurrenz um Meeresräume und -ressourcen umzugehen. Daher unterstreicht der EWSA die Bedeutung der maritimen Raumplanung mitsamt dem integrierten Management und der Bewertung kumulativer Wirkungen und fordert die Mitgliedstaaten auf, den verschiedenen Tätigkeiten jeweils eigene Räume zuzuweisen, damit sie sich entfalten und mit möglichst geringen negativen Auswirkungen auf andere Akteure und die Meeresumwelt nebeneinander bestehen können.

2.8.2. Ozeane und Meere spielen eine wichtige Rolle als Kohlenstoffsinken. Doch die Meeresökosysteme und Küstengebiete sind anfällig für den Klimawandel und seine Folgen wie Erwärmung der Meere, Anstieg des Meeresspiegels und Extremwetterereignisse. Die blaue Wirtschaft muss daher gut für die Anpassung an den Klimawandel gerüstet sein, und der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Klimaanpassung als wesentlichen Bestandteil der maritimen Raumplanung zu betrachten und Maßnahmen zu bevorzugen, die auch zum Erhalt der Artenvielfalt beitragen. Außerdem sind angesichts zunehmender Dürren und Süßwasserknappheit neue Lösungen zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit gefragt.

2.8.3. Der EWSA weist darauf hin, dass die Akteure der blauen Wirtschaft zudem mit zahlreichen anderen Herausforderungen wie einem unlauteren globalen Wettbewerb und einer rasch voranschreitenden technischen Entwicklung konfrontiert sind. Hinzu kommt, dass viele Tätigkeitsfelder hart von der COVID-19-Pandemie getroffen wurden und deren Auswirkungen zu bewältigen haben. Das gilt vor allem für den Tourismus und damit zusammenhängende Dienstleistungen. Ein reibungsloser und erfolgreicher Wiederaufbau unter dem Vorzeichen von Ökonomie und digitalem Wandel ist daher entscheidend für die blaue Wirtschaft.

2.8.4. Insgesamt eröffnet die blaue Wirtschaft viele Chancen für den digitalen Wandel und die Ökonomie. Diese Chancen zu ergreifen, erfordert intensive Anstrengungen in den Bereichen Forschung und Innovation. Dies ist sowohl für die Entwicklung traditioneller als auch für die Schaffung neuer Tätigkeitsbereiche wesentlich — was auch die Attraktivität für junge Leute steigert und dazu beiträgt, die blaue Wirtschaft breiter aufzustellen.

2.8.5. Der EWSA fordert die EU auf, die Entwicklung und Einführung digitaler Lösungen für meeresbezogene Tätigkeiten aktiv zu unterstützen, einschließlich ihrer Nutzung in der Meereskartierung sowie bei der Überwachung, Erforschung, Modellierung und Prognose des Zustands der Meeresumwelt und der Meeresressourcen. Innovationen sind auch erforderlich, um die Energie- und Materialeffizienz zu verbessern und die Treibhausgasemissionen, die Luft- und Wasserverschmutzung und die Abfallmenge zu verringern. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Unterstützung von Kleinbetrieben bei der Ökonomie und dem digitalen Wandel gelten. Ferner ruft der EWSA zum Austausch bewährter Verfahren und zur Ausweitung der von den Akteuren und Interessenträgern der blauen Wirtschaft hervorgebrachten sozialen Innovationen auf, auch im Hinblick auf die Stärkung der Verbundfähigkeit, Krisenfestigkeit, Transparenz und Fairness der Wertschöpfungsketten.

2.8.6. Die Entwicklung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft setzt ein angemessenes Verständnis meeresbezogener physikalischer, chemischer und biologischer Phänomene und ihrer Veränderungen voraus. Der EWSA verweist auf die Bedeutung der ozeanografischen Forschung, die mit einer Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen und Umweltfolgen der Tätigkeiten der blauen Wirtschaft einhergehen sollte. Dabei sollte der Ansatz der offenen Wissenschaft verfolgt und sollten Projekte der Bürgerwissenschaft genutzt werden.

2.8.7. Das Beschäftigungspotenzial der blauen Wirtschaft sollte durch die Schaffung guter Arbeitsplätze zum Tragen gebracht werden, mit denen das Wohlergehen der Menschen gefördert wird. Dazu müssen weiterführende Ausbildungen und Querschnittskompetenzen, die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen, die sektorübergreifende Mobilität und die Anpassungsfähigkeit an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt weiterentwickelt werden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Bildungsanbieter auf, diesem Bedarf in Zusammenarbeit mit Akteuren und Sozialpartnern der blauen Wirtschaft bei der Entwicklung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen, auch für die Weiterqualifizierung und Umschulung, Rechnung zu tragen. Hierfür sollte neben anderen Instrumenten der Europäische Sozialfonds Plus genutzt werden.

2.8.8. Des Weiteren unterstreicht der EWSA die zentrale Rolle der Sozialpartner bei der Vorbereitung auf den Wandel in der Arbeitswelt, der Unterstützung der Entwicklung von Kompetenzen und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der blauen Wirtschaft. Darüber hinaus ist der soziale Dialog auf Branchen-, nationaler und Arbeitsplatzebene, einschließlich Kollektivverhandlungen, nicht nur für die Sicherung bestimmter Mindeststandards, sondern auch für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in allen Sektoren der blauen Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung.

2.9. Investitionen, Finanzierung und internationaler Rahmen

2.9.1. Der EWSA fordert die EU nachdrücklich auf, ein günstiges und berechenbares Umfeld für Innovationen, Investitionen und wirtschaftliche Tätigkeiten mit vereinfachten Verwaltungsverfahren und verlässlichen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Möglichkeiten, die eine nachhaltige blaue Wirtschaft bietet, ausnutzen zu können. Da in der Kommissionsmitteilung eine langfristige Strategie und ein umfassender Rahmen festgelegt werden, ist sie ein wertvolles Instrument, um Planbarkeit zu gewährleisten.

2.9.2. Der EWSA begrüßt, dass beträchtliche EU-Mittel für die Unterstützung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft bereitgestellt werden, sowohl im Rahmen speziell meeresbezogener Fördermittel als auch über allgemeine Instrumente wie Horizont Europa, die Struktur- und Investitionsfonds und die Aufbau- und Resilienzfazilität. Er weist darauf hin, dass eine leichte Zugänglichkeit der EU-Mittel für die Akteure auf nationaler und lokaler Ebene gewährleistet werden muss.

2.9.3. Überdies ist es wichtig, private Mittel für den Ausbau der blauen Wirtschaft zu mobilisieren. Hierzu sind Projekte gefragt, die für private Investoren und Geldgeber attraktiv sind und sich an Grundsätzen und Standards des nachhaltigen Finanzwesens orientieren. Darüber hinaus fordert der EWSA eine verstärkte Förderung von Partnerschaftsprojekten zwischen dem öffentlichen Sektor, den Unternehmen und den Menschen vor Ort.

2.9.4. Nach Auffassung des EWSA sind die blaue Wirtschaft der EU und ihr Potenzial in einem globalen Kontext zu betrachten, da die meisten Tätigkeitsfelder der blauen Wirtschaft über Handel und Lieferketten oder gemeinsam genutzte Meeresgebiete eine internationale Dimension aufweisen. Zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen und zur Vermeidung von Konflikten um Meeresressourcen sind deshalb eine internationale Zusammenarbeit und gemeinsame Regeln erforderlich. Der EWSA ruft die EU auf, neben dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen die weltweite Umsetzung internationaler Übereinkommen und Vereinbarungen in Bereichen wie Handel, Verkehr, Arbeitsbedingungen, Klima und Umwelt zu fördern.

2.9.5. Er fordert die EU nachdrücklich auf, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die blaue Wirtschaft in der EU im Wettbewerb mit anderen internationalen Akteuren wie China bestehen kann, damit EU-Unternehmen nachhaltige Erzeugnisse, Technologien und Lösungen der blauen Wirtschaft auf internationale Märkte exportieren und erfolgreich mit Einfuhren aus Drittländern konkurrieren können.

2.9.6. Weiterhin weist der EWSA auf die Möglichkeiten hin, die sich durch eine Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern ergeben, und fordert die EU auf, die blaue Wirtschaft als Bestandteil der Partnerschaft mit Afrika zu fördern.

2.10. Kohärente und inklusive Politikgestaltung

2.10.1. Die blaue Wirtschaft ist bereichsübergreifend und muss deshalb umfassend und kohärent in der Politikgestaltung berücksichtigt werden. Dazu ist eine nahtlose (vertikale und horizontale) Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen erforderlich, d. h. zwischen der EU und einzelstaatlichen Entscheidungsträgern, zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen verschiedenen Politikbereichen wie Industrie, Fischerei, Handel, Verkehr, Energie, Beschäftigung und Umwelt.

2.10.2. Eine regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern ist angesichts der Tatsache, dass sich Meeresgebiete und viele Binnengewässer über nationale Grenzen hinweg erstrecken, besonders wichtig^(?). Zusammenarbeit ist außerdem grundlegend, um in Anbetracht vielfältiger interner und externer Bedrohungen — von geopolitischen Risiken bis hin zu Piraterie, Umweltdelikten und Cyberkriminalität — die Sicherheit meeresbezogener Tätigkeiten und den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt zu gewährleisten.

2.10.3. Der EWSA betont, dass sich die Strategien und Maßnahmen im Bereich der blauen Wirtschaft auf fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse und eine solide Datengrundlage stützen sollten. Angesichts der maßgeblichen Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der konkreten Ausgestaltung einer nachhaltigen blauen Wirtschaft fordert der Ausschuss des Weiteren eine enge Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie von Umwelt- und anderen betroffenen Organisationen in die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten.

2.10.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, weiter auf einen verstärkt maßnahmenorientierten Fahrplan hinzuarbeiten, der sich auf Rückmeldungen und Beiträge verschiedener Akteure und Interessenträger der blauen Wirtschaft sowie auf den Dialog stützen sollte, der im Rahmen des Blauen Forums für die Nutzer der Meere stattfinden wird.

2.10.5. Darüber hinaus sieht der EWSA einen Aufklärungs- und Sensibilisierungsbedarf. Es muss deutlich gemacht werden, dass die blaue Wirtschaft einen großen Beitrag nicht nur zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand, sondern auch zu gesunder Ernährung, Mobilität und Freizeitgestaltung leistet und dass der Schutz der Meeresumwelt, bspw. vor Kunststoffabfällen, wichtig ist.

(?) Stellungnahme des EWSA zu der „Initiative für die nachhaltige Entwicklung der blauen Wirtschaft im westlichen Mittelmeerraum“ (Abl. C 129 vom 11.4.2018, S. 82).

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Eine ganzheitliche, horizontale Sichtweise der blauen Wirtschaft ist sicherlich angezeigt und notwendig. Indes sollten die verschiedenen Bereiche und Tätigkeiten auch aus dem Blickwinkel ihrer spezifischen Möglichkeiten und Herausforderungen betrachtet werden. So kann ein Bottom-up-Beitrag mit dem Top-down-Ansatz der Mitteilung verknüpft werden.

3.2. Verkehr und Häfen

3.2.1. Der Seeverkehr ist für die Güterlogistik und den Personenverkehr sowohl in der EU als auch in Drittländern von entscheidender Bedeutung. Der EWSA ruft die EU auf, die Bedingungen für die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der Digitalisierung und der Ökologisierung der Schifffahrt zu verbessern und auf die Beseitigung von Praktiken hinzuwirken, die zu unlauterem Wettbewerb führen, wie z. B. unangemessene Praktiken im Zusammenhang mit dem Führen von Schiffen unter ausländischer Flagge. Neben den Entwicklungen in einzelnen technischen Sparten tragen digitale Systemlösungen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Umweltsysteme des Verkehrs bei, z. B. durch eine bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage. Auch die Vorteile des Kurzstreckenseeverkehrs sollten umfassend genutzt werden, um die Umweltauswirkungen des Verkehrs zu verringern. Darüber hinaus weist der EWSA auf die Möglichkeiten hin, die sich durch neue globale Verkehrswege wie die Nordostpassage in der Arktis ergeben.

3.2.2. Der EWSA betont die Schlüsselrolle der Häfen als Drehscheibe der blauen Wirtschaft, auch mit Blick auf die Ökonomie und den digitalen Wandel. Die weiterhin bestehende traditionelle Rolle der Häfen als Dreh- und Angelpunkt des Seeverkehrs und als Fischanlandeplatz weitet sich auf neue Aktivitäten aus, wie die Förderung erneuerbarer Energien und der Kreislaufwirtschaft. Deshalb sind Investitionen in Infrastrukturen und allgemein neue Bewirtschaftungsmodelle erforderlich. Durch diese neuen Funktionen kann die Bedeutung kleinerer Häfen für eine Region zunehmen.

3.3. Fischerei, Aquakultur und neue Bioprodukte

3.3.1. Der EWSA unterstreicht die wichtige Rolle der Fischerei, der Aquakultur und damit verbundener Industriezweige für eine CO₂-arme und gesunde Ernährung der Menschen in Europa. Angesichts umfangreicher Fisch- und Meeresfrüchte-Importe in die EU gibt es gute Gründe dafür, die Abhängigkeit der EU von Lebensmitteleinfuhren zu verringern und für die europäische Fischerei, Aquakultur und verwandte Industriezweige wettbewerbsfähige Bedingungen zur Gewährleistung von Ernährungssicherheit und -souveränität zu schaffen. Angesichts des Alters der EU-Fischereiflotte sollten Mittel aus dem Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds bereitgestellt werden, um die Flotten zu modernisieren und so ihre Umweltsysteme, ihre Arbeitsbedingungen und ihre Attraktivität zu verbessern. Der EWSA würdigt und unterstützt die kontinuierlichen Bemühungen der Fischerei, die Fischbestände auf einem nachhaltigen Niveau zu halten und die Meeresökosysteme zu schützen. Ferner unterstützt er den Austausch konkreter Verfahren wie bspw. den Beitrag von Schleppnetzfishern zur Sammlung von Kunststoffabfällen.

3.3.2. In Bezug auf die Aquakultur verweist der EWSA auf eine weitere Stellungnahme zu den neuen strategischen Leitlinien für die Aquakultur in der EU⁽³⁾. Ferner begrüßt er die Entwicklung neuer Bioprodukte wie Arzneimittel, Lebensmittel und Lebensmittelzusatzstoffe, Tierfutter, Kosmetika und neue Materialien auf der Basis von Algen und anderen Meeresorganismen. Diese Bioprodukte erweitern die Bandbreite der blauen Bioökonomie. Der EWSA hat diese Thematik bereits in einer vorhergehenden Stellungnahme⁽⁴⁾ angesprochen, auch im Zusammenhang mit Süßwasseraquakultur.

3.4. Tourismus und verbundene Dienstleistungen

3.4.1. Der Meeres- und Küstentourismus, mit dem verschiedene Tätigkeiten wie Beförderung, Unterkunft und Gastronomie verbunden sind, ist für viele Regionen in der EU lebenswichtig. In Bezug auf Maßnahmen zur Bewältigung der durch die Pandemie verursachten Probleme verweist der EWSA auf seine Stellungnahme zu Tourismus und Verkehr⁽⁵⁾. Im Zuge des Neubeginns nach der Pandemie sollte der Tourismus seine wichtige Rolle für die örtliche Wirtschaft und für gute Beschäftigung, häufig gestützt auf KMU, zurückerlangen. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass er insgesamt nachhaltig ist. Der EWSA sieht in einem nachhaltigen Tourismus einen grundlegenden Weg, den Menschen nicht nur Erholung zu ermöglichen, sondern ihnen auch ein Wissen um die vielfältigen Kulturen und Gegebenheiten der EU mitzugeben und diese Vielfalt erlebbar zu machen.

3.5. Schiffbau und Meerestechnik

3.5.1. Der Schiffbau ist ein traditioneller maritimer Wirtschaftszweig, der den Güter- und Personenverkehr bedient. Derzeit finden jedoch im Zuge des digitalen Wandels und der Ökonomie viele neue Elemente und Herangehensweisen Eingang in die Branche. So trägt bspw. die fortgeschrittene Automatisierung von Schiffen zur Verbesserung der

⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme NAT/816 zu den *Strategischen Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung der Aquakultur in der EU* (siehe S. 103 dieses Amtsblatts).

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema *Blaue Bioökonomie* (Abl. C 47 vom 11.2.2020, S. 58).

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema *Tourismus und Verkehr im Jahr 2020 und darüber hinaus* (Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 219).

Energieeffizienz und der Verkehrssicherheit bei, und die Entwicklung und Einführung sauberer Antriebstechniken und erneuerbarer Kraftstoffe sind für die Verringerung der atmosphärischen Emissionen von großer Bedeutung. Kreislaforientierte Reparatur-, Wartungs- und Schiffsabwracktechniken und -verfahren sind für diese Entwicklung ebenfalls wichtig. Daher ruft der EWSA die EU auf, günstige Entwicklungs- und Investitionsbedingungen für Meerestechnologien, einschließlich Ausrüstung, Software und Personal, zu schaffen.

3.6. Energie

3.6.1. Während der Schwerpunkt der Offshore-Energiegewinnung traditionell auf der Förderung fossiler Brennstoffe lag, wird nun mehr und mehr auf erneuerbare Energien, in erster Linie Wind- und Meeresenergie, gesetzt. Die Einführung erneuerbarer Energien ist ein Schlüsselfaktor auf dem Weg zur Klimaneutralität, und erneuerbare Offshore-Energie kann einen wichtigen Teil des künftigen Energiemixes ausmachen und erheblich zur Verringerung der CO₂-Emissionen beitragen. Gleichzeitig müssen Lösungen für Fälle einer konkurrierenden Nutzung von Meeresgebieten gefunden werden. Der EWSA hat seine Standpunkte zur Gewinnung erneuerbarer Energie auf See in seiner jüngst verabschiedeten Stellungnahme zur Strategie für erneuerbare Offshore-Energie⁽⁶⁾ dargelegt.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ Stellungnahme des EWSA zur Strategie für erneuerbare Offshore-Energie (ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 152).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen Aktionsplan zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion“

(COM(2021) 141 final)

(2021/C 517/18)

Berichterstatter: **Andreas THURNER**

Befassung	Europäische Kommission, 21.4.2021
Rechtsgrundlagen	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	9.9.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	185/3/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

1.1. erkennt die Rolle der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zur Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals an und begrüßt die vorliegende Mitteilung der Europäischen Kommission über einen Aktionsplan zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion. Er sieht darin eine solide Grundlage, um den Bio-Sektor nachhaltig weiterzuentwickeln;

1.2. bewertet das im europäischen Grünen Deal formulierte Ziel, bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU ökologisch/biologisch zu bewirtschaften, als sehr ambitioniert;

1.3. unterstützt insbesondere den marktorientierten Ansatz der Europäischen Kommission, die Nachfrage und das Vertrauen der Verbraucher in Bio-Erzeugnisse weiter zu stärken. Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Sektors ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Nachfrage und Angebot entscheidend;

1.4. empfiehlt, aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage in den Mitgliedstaaten eine Art „Twinning-Mechanismus“ zu etablieren, um den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Auch der Austausch zwischen den Landwirten sollte gefördert werden. Für etwaige Aktivitäten zur Sensibilisierung für die ökologische/biologische Produktion (etwa im Rahmen eines jährlichen EU-Bio-Tages) steht der EWSA gerne als Partner zur Verfügung;

1.5. fordert die Mitgliedstaaten auf, unter Einbindung der relevanten Stakeholder nationale/regionale Bio-Aktionspläne zu erarbeiten und die Möglichkeiten im Rahmen der GAP zur Unterstützung der Bio-Landwirtschaft zu nutzen. Die herausfordernde Phase während der Umstellung auf ökologische/biologische Wirtschaftsweise erfordert dabei besonderes Augenmerk;

1.6. erachtet die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz und der Datengrundlage im Bio-Sektor als wichtig. In diesem Zusammenhang regt der EWSA an, dass auch in der jährlichen AGRI-Outlook-Konferenz der GD AGRI die Entwicklungen im Bio-Sektor adäquat dargestellt werden;

1.7. erinnert daran, dass die Verbraucher zunehmend Wert auf regionale Lebensmittel legen. Aus Sicht des EWSA können kürzere und lokale Bio-Produktions- und Vermarktungsketten, die auch den Aspekt der Saisonalität würdigen, ein vielversprechender Weg sein, um mehr Wertschöpfung entlang der Lebensmittelkette zu erzielen. Darüber hinaus erkennt der EWSA hier Potenzial für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum;

1.8. weist darauf hin, dass biologische Produkte in der Regel mehr kosten als konventionelle Produkte. Für bestimmte soziale Gruppen mit geringem Einkommen bedeutet dies eine Hürde. Der EWSA regt daher an, adäquate Begleitmaßnahmen zu setzen, damit biologische Produkte auch für sozial schwache Gruppen zugänglich sind;

1.9. sieht insbesondere die öffentliche Hand (Gemeinde-, Stadt-, Regional-, Bundesverwaltung) in der Verantwortung, im öffentlichen Beschaffungswesen (z. B. Kantinen) verstärkt auf regionale biologische Lebensmittel zu setzen. Dabei ist auch der Aspekt der Saisonalität zu berücksichtigen;

1.10. unterstreicht die Notwendigkeit von ausreichenden finanziellen Ressourcen für Forschung und Innovation zur Unterstützung des Bio-Sektors.

2. Hintergrund

2.1. Die Europäische Kommission hat im Rahmen des europäischen Grünen Deals mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der „Biodiversitätsstrategie“ für die biologische Produktion in der EU ein ambitioniertes Ziel festgelegt: bis 2030 sollen mindestens 25 % der landwirtschaftlichen Flächen biologisch bewirtschaftet werden. Am 25. März 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission dazu einen Bio-Aktionsplan⁽¹⁾, der die Mitgliedstaaten in der Umsetzung des Ziels unterstützen soll.

2.2. Nach Angaben der Europäischen Kommission baut der vorliegende Aktionsplan für die ökologische/biologische Produktion auf den Erfolgen des Aktionsplans für den Zeitraum 2014-2020 auf und berücksichtigt die Ergebnisse der von September bis November 2020 durchgeführten öffentlichen Konsultation⁽²⁾. Er gliedert sich in drei miteinander verbundene Schwerpunktbereiche:

- Schwerpunkt 1: Ankurbelung der Nachfrage und Stärkung des Verbrauchervertrauens
- Schwerpunkt 2: Förderung der Umstellung und Stärkung der gesamten Wertschöpfungskette
- Schwerpunkt 3: Ausbau des Beitrags der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zur Nachhaltigkeit

2.3. Die drei Schwerpunkte stützen sich auf 23 Maßnahmen. Dazu sollen verschiedene Finanzierungsquellen mobilisiert werden. Die finanzielle Unterstützung für ökologische/biologische Landwirtschaft wird nach wie vor im Rahmen der Verpflichtungen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Säule 2) angeboten, wobei im Rahmen von Öko-Regelungen (Säule 1) noch zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Darüber hinaus werden im Rahmen der EU-Absatzförderungs politik umfangreiche Mittel bereitgestellt, um den Verbrauch ökologischer/biologischer Erzeugnisse anzukurbeln.

2.4. Die landwirtschaftlichen Beratungsdienste sollen ausgebaut werden, um den Wissensaustausch zum ökologischen Landbau zu fördern. Um die Ziele des Aktionsplans zu unterstützen, beabsichtigt die Europäische Kommission, mindestens 30 % der Mittel für Forschungs- und Innovationsmaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Gebiete für Themen bereitzustellen, die den Bio-Sektor betreffen bzw. für diesen von Belang sind — wie beispielsweise höhere Ernteerträge, genetische Vielfalt und Alternativen für umstrittene Produkte.

2.5. Konkret sind die für die drei verschiedenen Schwerpunkte vorgeschlagenen Maßnahmen auf folgende Ziele ausgerichtet:

Schwerpunkt 1: Ankurbelung der Nachfrage und Stärkung des Verbrauchervertrauens

- a) Förderung der ökologischen/biologischen Landwirtschaft und des EU-Logos
- b) Förderung des Angebots an ökologischen/biologischen Erzeugnissen in Kantinen und verstärkte Nutzung der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung
- c) Stärkung der Schulprogramme für Bio-Erzeugnisse
- d) Verhinderung von Lebensmittelbetrug und Stärkung des Verbrauchervertrauens
- e) Verbesserung der Rückverfolgbarkeit
- f) Erleichterung von Beiträgen des Privatsektors

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_de

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12555-Okologischer-Landbau-Aktionsplan-fur-die-Entwicklung-der-okologischen-biologischen-Produktion-in-der-EU_de

Schwerpunkt 2: Förderung der Umstellung und Stärkung der gesamten Wertschöpfungskette

- a) Förderung von Umstellung, Investitionen und des Austauschs bewährter Verfahren
- b) Entwicklung der sektoralen Analyse zur Erhöhung der Markttransparenz
- c) Unterstützung für die Organisation der Lebensmittelkette
- d) Förderung kleiner lokaler Verarbeitungsbetriebe und kurzer Handelswege
- e) Verbesserung der Tierernährung im Einklang mit den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion
- f) Stärkung der ökologischen/biologischen Aquakultur

Schwerpunkt 3: Ausbau des Beitrags der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zur Nachhaltigkeit

- a) Verkleinerung des ökologischen Fußabdrucks und Eindämmung des Beitrags zum Klimawandel
- b) Verbesserung der genetischen Vielfalt und Steigerung der Erträge
- c) Entwicklung von Alternativen zu umstrittenen Betriebsmitteln und von anderen Pflanzenschutzmitteln
- d) Stärkung des Tierschutzes
- e) Effizientere Gestaltung der Ressourcennutzung

2.6. Für die Umsetzung empfiehlt die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten adäquate nationale Bio-Aktionspläne mit klaren Zielen auszuarbeiten und diese entsprechend im nationalen GAP-Strategieplan zu berücksichtigen.

2.7. Diese Stellungnahme sollte im Zusammenhang mit früheren EWSA-Stellungnahmen bezüglich Nachhaltigkeit bei Lebensmittelerzeugung und -verbrauch gelesen werden (unter anderem zum Thema „Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit dem europäischen Grünen Deal“⁽³⁾, zum Thema „Vom Hof auf den Tisch — Eine Strategie für eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung“⁽⁴⁾, zum Thema „Förderung kurzer und alternativer Lebensmittelversorgungsketten in der EU: Die Rolle der Agrarökologie“⁽⁵⁾ und zum Thema „Förderung einer gesunden und nachhaltigen Ernährung in der EU“⁽⁶⁾).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA bewertet das im europäischen Grünen Deal formulierte Ziel, bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU ökologisch/biologisch zu bewirtschaften, als sehr ambitioniert. Derzeit werden in der EU im Durchschnitt etwa 8,5 % der landwirtschaftlichen Flächen ökologisch/biologisch bewirtschaftet. Damit bedeutet das Ziel, dass die landwirtschaftlich genutzte Bio-Fläche bis 2030 in etwa verdreifacht werden soll. Zum Vergleich: Im Zeitraum von 2009 bis 2019 hat sich die Fläche unter ökologisch/biologischer Bewirtschaftung von rund 8,3 auf rund 13,8 Mio. Hektar entwickelt (+ 70 %), wobei ein progressiver Trend erkennbar ist. Das 25 %-Ziel bedeutet eine Ausweitung der Bio-Fläche auf rund 40 Mio. Hektar und liegt damit deutlich über einer Fortschreibung des derzeitigen Trends.

3.2. Der EWSA begrüßt den marktorientierten Ansatz der Europäischen Kommission, die Nachfrage und das Vertrauen der Verbraucher in Bio-Erzeugnisse weiter zu stärken. Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Bio-Sektors ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Nachfrage und Angebot entscheidend.

3.3. Die Ausweitung der Bio-Produktion muss zudem auch nachfrageorientiert erfolgen. Es ist darauf zu achten, dass ein wachsendes Angebot auch durch eine entsprechende Entwicklung der Nachfrageseite antizipiert wird. Wird die Erzeugung von ökologischen/biologischen Lebensmitteln stärker vorangetrieben als sich die Nachfrage entwickelt, dann führt das unweigerlich zu einem negativen Wettbewerb am Markt und in weiterer Konsequenz zu einem Verfall der Erzeugerpreise.

⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit dem europäischen Grünen Deal* (Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 66).

⁽⁴⁾ EWSA-Stellungnahme *„Vom Hof auf den Tisch“ — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem* (Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 268).

⁽⁵⁾ EWSA-Stellungnahme zur *Förderung kurzer und alternativer Lebensmittelversorgungsketten in der EU: Die Rolle der Agrarökologie* (Abl. C 353 vom 18.10.2019, S. 65).

⁽⁶⁾ EWSA Stellungnahme zur *Förderung einer gesunden und nachhaltigen Ernährung in der EU* (Abl. C 190 vom 5.6.2019, S. 9).

3.4. Die ökologische/biologische Wirtschaftsweise bedeutet im Vergleich zur konventionellen Wirtschaftsweise im Regelfall höhere Produktionskosten je Produkteinheit (bedingt durch Mehraufwand und Minderertrag). Für eine nachhaltige Entwicklung des Bio-Sektors müssen diese Mehrkosten auch durch adäquate Markterlöse gedeckt werden. Mit voranschreitender Professionalisierung entlang der gesamten Bio-Lebensmittelkette sollte sich das Preis-/Leistungsverhältnis jedoch positiv entwickeln.

3.5. Die Ausgangslage in den Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich. Es gibt einerseits Mitgliedstaaten, in denen der ökologische/biologische Landbau und dessen Vermarktung bereits gut etabliert sind. Andererseits gibt es Mitgliedstaaten, in denen der Anteil an ökologisch/biologisch bewirtschafteter Fläche erst im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegt. Diese unterschiedlichen regionalen Ausgangssituationen sind bei der Maßnahmenplanung entsprechend zu berücksichtigen. Der EWSA empfiehlt, dazu eine Art „Twinning-Mechanismus“ zu etablieren, um den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Mitgliedstaaten mit einem gut etablierten Bio-Sektor haben oft einen „Push-Pull“-Ansatz gewählt und sowohl Maßnahmen zur Förderung der Produktion als auch Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage von biologischen Erzeugnissen ergriffen. Auch der Lebensmitteleinzelhandel spielt eine wesentliche Rolle bei der Weiterentwicklung des Bio-Sektors.

3.6. Vielfältige Strukturen und große regionale Unterschiede in Europa führen bei der Umsetzung der Bestimmungen der EU-Bio-Verordnung immer wieder zu komplexen Sachverhalten und Fragestellungen. Im Sinne einer gedeihlichen Weiterentwicklung des Sektors ist es notwendig bei der Implementierung eine Balance zu finden, die sowohl dem Anspruch an eine EU-weit einheitliche Umsetzung der Regeln gerecht wird und die Erwartungen der Konsumenten erfüllt, als auch die nötige Flexibilität bietet, um lokale Unterschiede und Gegebenheiten adäquat zu berücksichtigen, soweit dies die Verordnung zulässt.

3.7. Der vorliegende Bio-Aktionsplan der Europäischen Kommission mit den drei Schwerpunktbereichen (Förderung des Verbrauchs, Ausbau der Produktion und weitere Stärkung der Nachhaltigkeit) ist eine solide Grundlage um den Bio-Sektor nachhaltig weiter zu entwickeln. Die Umsetzung in den Mitgliedstaaten sollte durch einen kontinuierlichen Monitoring- und Evaluierungsprozess begleitet werden.

3.8. Die Mitgliedstaaten sollten unter Einbindung der relevanten Stakeholder nationale/regionale Bio-Aktionspläne erarbeiten und die Möglichkeiten im Rahmen der GAP (u. a. bei der Erstellung der nationalen GAP Strategiepläne) zur Unterstützung der Bio-Landwirtschaft nutzen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Ein hohes Verbrauchervertrauen ist Voraussetzung für den Erfolg der Bio-Landwirtschaft. Verbraucher müssen sich auf die Einhaltung der geltenden Produktionsstandards entlang der gesamten Lebensmittelkette von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zum Konsum verlassen können. Daher sind die vorgesehenen Maßnahmen zur Vermeidung von Betrug und zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit besonders wichtig. Es bietet sich an, hierzu insbesondere auch die Möglichkeiten der Digitalisierung auszuschöpfen.

4.2. Die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz und der Datengrundlage im Bio-Sektor werden die Wirtschaftsbeteiligten dabei unterstützen, die richtigen Schlüsse zu ziehen. Bisher wurde auf europäischer Ebene in der Statistik meist nicht zwischen konventionellen und ökologischen/biologischen Produktsegmenten unterschieden. Die Berücksichtigung der Bio-Produktion in den Analysen der Marktbeobachtungsstellen der GD AGRI ist ein richtiger Schritt. Hier wird angeregt, dass auch in der jährlichen AGRI-Outlook- Konferenz der GD AGRI die Entwicklungen im Bio-Sektor adäquat dargestellt werden.

4.3. Die vorgesehene Stärkung der landwirtschaftlichen Beratungsdienste sowie Maßnahmen zur Förderung des Wissensaustausches zum Bio-Landbau sind wichtige Begleitmaßnahmen. Der Austausch zwischen Wissenschaft, Beratung, Bildung, Landwirten und der Gesellschaft sollte intensiviert werden. Speziell für Junglandwirte können regionale und internationale Austauschprogramme einen großen Nutzen bringen.

4.4. Auch die Verbraucher sollten durch geeignete bewusstseinsbildende Maßnahmen (idealerweise bereits in der Schule beginnend) über die Vorzüge und Herausforderungen biologischer Produkte informiert werden. Das EU-Schulprogramm⁽⁷⁾ (für Obst, Gemüse, Milch) bietet dazu gute Anknüpfungspunkte.

(7) https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/school-fruit-vegetables-and-milk-scheme_de

4.5. Um für die ökologische/biologische Produktion zu sensibilisieren, plant die Europäische Kommission unter anderem, einen jährlichen EU-Bio-Tag einzuführen sowie Preisverleihungen für Spitzenleistungen in allen Bereichen der Bio-Lebensmittelkette zu organisieren. Der EWSA steht hier gerne als Partner zur Verfügung.

4.6. Die Verbraucher legen zunehmend Wert auf regionale Lebensmittel. Durch die Covid-Pandemie sind die Menschen noch sensibler für die Qualität von Lebensmitteln. In Kombination können daher kürzere und lokale Bio-Produktions- und Vermarktungsketten ein vielversprechender Weg sein, um mehr Wertschöpfung zu erzielen. Auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit sollten die Aspekte biologische Produktion, Regionalität und Saisonalität möglichst gemeinsam betrachtet werden. Eine weitere Stärkung des EU-Bio-Logos soll im Einklang mit der Stärkung von etablierten nationalen/regionalen Bio-Siegeln erfolgen können. Die Information über die Herkunft der Lebensmittel (Rohstoffe) sollte möglichst konkret erfolgen und über die Kennzeichnung „EU-/Nicht-EU-Landwirtschaft“ hinausgehen und nach Möglichkeit entweder das Land oder die Region ausweisen.

4.7. Große Potenziale für Bio-Produkte können im Tourismus und in der Gastronomie liegen. Voraussetzung dafür sind Transparenz und glaubwürdige Zertifizierungssysteme.

4.8. Der ökologische/biologische Landbau geht oft aufgrund vielfältigerer Produktionsabläufe mit einem erhöhten Arbeitskräfteeinsatz einher und birgt somit auch Potenzial für zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Andererseits können die hohen Arbeitskosten wiederum die Entwicklung des Bio-Sektors hemmen.

4.9. Biologische Produkte kosten in der Regel mehr als konventionelle Produkte, wobei sich der Preisabstand tendenziell verringert (einerseits durch steigende Produktivität in der Biolandwirtschaft, andererseits auch durch steigende Umwelтанforderungen an andere Formen der Landwirtschaft im Zuge der Weiterentwicklung der GAP). Für bestimmte soziale Gruppen mit geringem Einkommen, wie etwa Pensionisten, jüngere Personen oder Familien aus einkommensschwächeren sozialen Schichten, bedeutet dies eine Hürde. Der EWSA regt daher an, entsprechende Maßnahmen zu etablieren, damit biologische Produkte auch für diese sozialen Gruppen zugänglich sind.

4.9.1. Verbraucherschützer machen etwa darauf aufmerksam, dass prozentuelle Margen im Handel bei biologischen Produkten zum Teil bedeutend höher sind, als bei nicht biologischen Produkten, was sich in der Folge auch auf die Preisgestaltung von biologischen Produkten im Verhältnis zu konventionellen Lebensmitteln auswirken dürfte. Die Margen im Handel sollten angemessen sein.

4.9.2. In manchen Mitgliedstaaten stellt der mitunter deutliche Preisabstand zu konventionellen Produkten für das Wachstum des Verbrauchermarktes von biologischen Erzeugnissen ein wesentliches Hindernis dar. Dabei inkludieren Preise für biologische Lebensmittel auch höhere Leistungen für öffentliche Güter wie zum Beispiel Artenvielfalt auf dem Ackerland oder Tierschutz. Vor diesem Hintergrund könnte die Einbeziehung von Externalitäten (Kostenwahrheit) in alle Produkte ein Weg zur Unterstützung des biologischen Landwirtschaftssektors sein.

4.9.3. Der EWSA sieht insbesondere auch die öffentliche Hand (Gemeinde-, Stadt-, Regional-, Bundesverwaltung) in der Verantwortung, hier mit gutem Beispiel voranzugehen und im öffentlichen Beschaffungswesen (z. B. Kantinen) verstärkt auf saisonale und regionale biologische Lebensmittel zu setzen. Viele europäische Städte⁽⁸⁾ (darunter Kopenhagen, Wien, Nürnberg) haben dazu bereits sehr erfolgreiche Konzepte umgesetzt.

4.9.4. Kürzere Lebensmittelketten sowie die Möglichkeiten der Direktvermarktung bieten Chancen, sowohl für die Produzenten als auch für die Konsumenten angemessene Preise zu gestalten.

4.10. Mit einem steigenden Anteil an ökologisch/biologisch bewirtschafteter Fläche werden sich neue Herausforderungen ergeben. Die Entwicklung von Schädlingsdruck und Pflanzenkrankheiten sollte in Zusammenschau mit dem voranschreitenden Klimawandel durch ein Monitoring genau beobachtet werden. Es braucht ausreichend Mittel für angewandte Forschung, um für den Bio-Landbau geeignete Sorten zu züchten, sowie wirksame Pflanzenschutzmaßnahmen und innovative Lösungen zu entwickeln. Dabei unterstreicht der EWSA, dass ein freier Zugang zu Sorten und Saatgut gewährleistet bleiben muss.

4.11. In der Tierernährung gibt es bereits seit einigen Jahren Schwierigkeiten mit der ausreichenden Beschaffung von ökologisch/biologisch produzierten Eiweißfuttermitteln und essenziellen Aminosäuren (Vitamin B). Die in Aussicht gestellte Intensivierung der Forschung nach Alternativen auf diesem Gebiet ist dringend notwendig und wird ausdrücklich begrüßt.

(8) <https://www.organic-cities.eu/>

4.12. Für die Landwirte bedeutet der Umstellungszeitraum eine besondere Herausforderung, weil in dieser Zeit bereits erhöhte Aufwendungen schlagend werden (z. B. für Kontrollkosten, biologische Betriebsmittel), die Erzeugnisse jedoch noch nicht als biologische Ware vermarktet werden können. Die Mitgliedstaaten sollten hier adäquate Unterstützungsmaßnahmen vorsehen. Es sollte untersucht werden, ob eventuell auch ein Markt für „Umstellungsware“ (zwischen biologisch und konventionell) etabliert werden könnte.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2020/2222 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die grenzüberschreitende Infrastruktur zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich durch die feste Ärmelkanal-Verbindung

(COM(2021) 402 *final* — 2021/0228(COD))

(2021/C 517/19)

Befassung	Rat der Europäischen Union, 15.7.2021 Europäisches Parlament, 13.9.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	239/1/5

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 563. Plenartagung am 22./23. September 2021 (Sitzung vom 22. September) mit 239 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union im Regionalen Lenkungsausschuss der Verkehrsgemeinschaft bezüglich der Annahme des Haushaltsplans 2022 der Verkehrsgemeinschaft zu vertretenden Standpunkt

(COM(2021) 479 final — 2021/0272 (NLE))

(2021/C 517/20)

Befassung	Rat der Europäischen Union, 25.8.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	238/0/7

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 563. Plenartagung am 22./23. September 2021 (Sitzung vom 22. September) mit 238 Stimmen bei 7 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Fischerei im Übereinkommensgebiet der GFCM (Allgemeine Kommission für die Fischerei im Mittelmeer) (Neufassung)

(COM(2021) 434 final — 2021/0248 (COD))

(2021/C 517/21)

Befassung	Europäisches Parlament, 13.9.2021 Rat, 3.9.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	235/1/2

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 563. Plenartagung am 22./23. September 2021 (Sitzung vom 22. September) mit 235 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 in Bezug auf Beschränkungen des Zugangs zu Unionsgewässern

(COM(2021) 356 final — 2021/0176 (COD))

(2021/C 517/22)

Befassung	Europäisches Parlament, 8.7.2021 Rat, 16.7.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung im Plenum	22.9.2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	232/0/5

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 563. Plenartagung am 22./23. September 2021 (Sitzung vom 22. September) mit 232 Stimmen bei 5 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 22. September 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE