

Amtsblatt der Europäischen Union

C 290



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

65. Jahrgang

29. Juli 2022

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

ENTSCHLIEßUNGEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

568. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 23.3.2022-24.3.2022

2022/C 290/01	Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Krieg in der Ukraine und seine wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen“	1
---------------	---	---

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

568. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 23.3.2022-24.3.2022

2022/C 290/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU-Maßnahmen für die Zeit nach COVID-19: Bessere Erholung durch Sport“ (Initiativstellungnahme)	6
---------------	--	---

2022/C 290/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein neuer Rahmen für Freihandels-, Wirtschaftspartnerschafts- und Investitionsabkommen zur Sicherung einer echten Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner und einer umfassenden Information der Öffentlichkeit“ (Initiativstellungnahme)	11
---------------	--	----

2022/C 290/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: Bedingungen für die soziale Akzeptanz der Energiewende und des Übergangs zu einer Niedrigemissionswirtschaft (<i>Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des französischen EU-Ratsvorsitzes</i>)	22
---------------	---	----

2022/C 290/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung des Katastrophenschutzverfahrens der Union zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der EU auf Extremereignisse innerhalb und außerhalb ihres Gebiets“ (<i>Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des französischen Ratsvorsitzes</i>)	30
---------------	--	----

III Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

568. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 23.3.2022-24.3.2022

2022/C 290/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Strategische Vorausschau 2021 — Die Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der EU“ (COM(2021) 750 final)	35
2022/C 290/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf Vorschriften für das Kreditrisiko, das Risiko einer Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und die Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor)“ (COM(2021) 664 final — 2021/0342 (COD))	40
2022/C 290/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU“ (COM(2021) 565 final — 2021/0434 (CNS))	45
2022/C 290/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen in der Union“ (COM(2021) 823 final — 2021/0433 (CNS))	52
2022/C 290/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines zentralen europäischen Zugangsportals für den zentralisierten Zugriff auf öffentlich verfügbare, für Finanzdienstleistungen, Kapitalmärkte und Nachhaltigkeit relevante Informationen (COM(2021) 723 final — 2021/0378 (COD)) und zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung bestimmter Richtlinien in Bezug auf die Einrichtung und die Funktionsweise des zentralen europäischen Zugangsportals (COM(2021) 724 final — 2021/0379 (COD)) und zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung bestimmter Verordnungen in Bezug auf die Einrichtung und die Funktionsweise des zentralen europäischen Zugangsportals (COM(2021) 725 final — 2021/0380 (COD))	58
2022/C 290/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/760 in Bezug auf den Umfang der zulässigen Vermögenswerte und Investitionen, die Anforderungen an die Portfoliozusammensetzung und Diversifizierung, die Barkreditaufnahme und weitere Vertragsbedingungen sowie in Bezug auf die Anforderungen für die Zulassung, die Anlagepolitik und die Bedingungen für die Tätigkeit von europäischen langfristigen Investmentfonds“ (COM(2021) 722 final — 2021/0377 (COD))	64
2022/C 290/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 in Bezug auf die Erhöhung der Markttransparenz, die Beseitigung von Hindernissen für die Entstehung eines konsolidierten Datentickers, die Optimierung der Handlungspflichten und das Verbot der Entgegennahme von Zahlungen für die Weiterleitung von Kundenaufträgen“ (COM(2021) 727 final — 2021/0385 (COD))	68
2022/C 290/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021–2030)“ (COM(2021) 615 final)	73
2022/C 290/14	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 die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (COM(2021) 592 final)	81
2022/C 290/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen — Neuer EU Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025)“ (COM(2021) 591 final)	90

2022/C 290/16	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 — Bessere Arbeitsbedingungen für ein stärkeres soziales Europa: die Vorteile der Digitalisierung für die Zukunft der Arbeit in vollem Umfang nutzen“ (COM(2021) 761 final) und zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit“ (COM(2021) 762 final)	95
2022/C 290/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine europäische Hochschulstrategie“ (COM(2022) 16 final) und: „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung einer wirksamen europäischen Hochschulzusammenarbeit“ (COM(2022) 17 final)	109
2022/C 290/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“ (Neufassung) (COM(2021) 802 final — 2021/0426 (COD))	114
2022/C 290/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1153 und der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013“ (COM(2021) 812 final — 2021/0420 (COD))	120
2022/C 290/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern“ (COM(2021) 813 final — 2021/0419 (COD))	126
2022/C 290/21	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: EU-Bodenstrategie für 2030 — Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen“ (COM(2021) 699 final)	131
2022/C 290/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU“ (COM(2021) 345 final)	137
2022/C 290/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG“ (COM(2021) 851 final — 2021/0422 (COD))	143
2022/C 290/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/833 mit Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“ (COM(2022) 51 final — 2022/0035 (COD))	149
2022/C 290/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf den Anwendungszeitraum der fakultativen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen und des Schnellreaktionsmechanismus gegen Mehrwertsteuerbetrug“ (COM(2022) 39 final — 2022/0027 (CNS))	151
2022/C 290/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 2003/17/EG des Rates hinsichtlich ihrer Geltungsdauer und hinsichtlich der Gleichstellung von Feldbesichtigungen von Getreidesaatgutvermehrungsbeständen und Öl- und Faserpflanzensaatgutvermehrungsbeständen in Bolivien sowie der Gleichstellung von in Bolivien erzeugtem Getreidesaatgut sowie Öl- und Faserpflanzensaatgut“ (COM(2022) 26 final — 2021/0016 (COD))	152

2022/C 290/27	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Übergangsbestimmungen für die Verpackung und Kennzeichnung von Tierarzneimitteln, die gemäß der Richtlinie 2001/82/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zugelassen wurden“ (COM(2022) 76 <i>final</i> — 2022/0053 (COD))	153
2022/C 290/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE)“ (COM(2022) 109 <i>final</i> — 2022/0075(COD))	154

I

(Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

ENTSCHLIEßUNGEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

568. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES —
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 23.3.2022-24.3.2022Entschlüsseung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Krieg in der
Ukraine und seine wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen“

(2022/C 290/01)

Rechtsgrundlage	Artikel 35 der Geschäftsordnung
	Entschlüsseung
Verabschiedung im Plenum	24.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	176/1/1

DER EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS (EWSA)

1. **verurteilt** die vom Präsidenten der Russischen Föderation befohlene **einseitige Aggression gegen die Ukraine** und die Beteiligung des belarussischen Regimes **auf das Schärfste**; betont, dass die Invasion russischer Streitkräfte in der Ukraine gegen geltende internationale Normen und Übereinkommen verstößt und die Sicherheit Europas und der Welt bedroht; die Invasion verstößt auch unmittelbar gegen das vorrangige Ziel der EU, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“;
2. dringt darauf, dass die EU uneingeschränkte Unterstützung leistet, damit alle Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erfasst und vom Internationalen Strafgerichtshof verfolgt werden können;
3. zollt dem **ungeheuren Mut des ukrainischen Volkes**, das sein Land gegen die russischen Invasoren verteidigt, den höchsten Respekt; fordert die freie Welt auf, seinen Kampf für Frieden und Freiheit mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen;
4. appelliert an die EU und ihre gleichgesinnten internationalen Partner, weiterhin geschlossen aufzutreten, sich **bei der Reaktion auf diesen ungerechtfertigten und grundlosen Krieg** uneingeschränkt **solidarisch zu zeigen** und einen diplomatischen Weg zur Einstellung der Feindseligkeiten zu finden; betont die Notwendigkeit diplomatischer Maßnahmen im Hinblick auf einen sofortigen Waffenstillstand und die Einleitung eines echten Friedensprozesses mit einer aktiven Rolle der EU-Institutionen. Die Akteure sollten auch den Druck auf das russische Regime durch die unverzügliche Verhängung weiterer Sanktionen erhöhen und alle anderen ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um die Militäraktion Russlands auf ukrainischem Hoheitsgebiet unverzüglich zu beenden, den vollständigen Abzug der russischen Streitkräfte sicherzustellen, Frieden, Sicherheit und Stabilität in der östlichen Nachbarschaft der EU wiederherzustellen und die Gesellschaften zu unterstützen, die unsere Werte teilen;

5. ist der Auffassung, dass es für die EU und die internationale Gemeinschaft von größter Bedeutung ist, dass keine Grenzen mit militärischen Mitteln verändert werden und dass der Aggressor keinen Vorteil aus seinem Handeln zieht. Die Rechtsstaatlichkeit muss gewahrt werden, es darf nicht das Recht des Stärkeren herrschen, und die Ukraine muss vollständige Reparationsleistungen erhalten;
6. unterstützt und befürwortet die Kernbotschaften der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. März zur russischen Aggression gegen die Ukraine, einschließlich der darin vorgeschlagenen Maßnahmen zur sofortigen Unterstützung der Ukraine und ihrer Bürgerinnen und Bürger im Kampf um Unabhängigkeit und Freiheit;
7. begrüßt das Vorgehen der europäischen Unternehmen, die beschlossen haben, sich aus dem russischen Markt zurückzuziehen, und ermutigt andere Unternehmen, ebenfalls Menschlichkeit und Solidarität über kurzfristige wirtschaftliche Interessen zu stellen;
8. bekräftigt seine **uneingeschränkte Unterstützung für die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit** der Ukraine und anderer Länder der Östlichen Partnerschaft, insbesondere Moldaus und Georgiens, sowie aller EU-Mitgliedstaaten innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen;
9. bekundet seine tiefe Trauer mit Blick auf alle **Opfer der Aggression** — Kinder, Frauen und Männer — sowie mit Blick auf die Zerstörung von Städten und Infrastrukturen, das unermessliche menschliche Leid und die Umweltschäden; bedauert, dass Millionen Menschen gezwungen waren und sind, ihre Heimat zu verlassen und an weniger gefährdeten Orten innerhalb der Ukraine oder in den Nachbarländern Schutz zu suchen; besteht darauf, dass die Aggressoren für ihre Verbrechen zur Rechenschaft gezogen werden;
10. fordert nachdrücklich eine Verstärkung der Maßnahmen zur Stärkung der Position der Ukraine und ihrer Souveränität sowie der **humanitären Maßnahmen**, die die ukrainische Bevölkerung dabei unterstützen können, Zugang zu lebenswichtigen Gütern (insbesondere Wasser, Lebensmittel, Medikamente und Strom) zu erhalten; fordert sämtliche Regierungen auf, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die **Lebensmittelversorgung und -sicherheit** durch die Bereitstellung von Nahrung und Trinkwasser in den Kriegsgebieten zu gewährleisten; **fordert Russland nachdrücklich auf, den Zugang für humanitäre Hilfe für die ukrainische Bevölkerung sicherzustellen**; gibt zu bedenken, dass viele Arbeitskräfte ihren Lohn nicht beziehen und Menschen nicht auf ihre Ersparnisse zurückgreifen können; fordert in diesem Zusammenhang angemessene ökonomische Maßnahmen, um einen Zusammenbruch der Wirtschaft zu verhindern;
11. begrüßt **das engagierte Handeln aller Regierungen der EU**, insbesondere Polens, Ungarns, Rumäniens, Bulgariens und der Slowakei, sowie der Regierung Moldaus, **ihre Grenzen offen zu halten** und Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen — darunter sowohl ukrainischen Staatsangehörigen als auch denen anderer Länder —, Mittel zur Weiterfahrt, Unterkünfte, Soforthilfe und medizinische Versorgung zur Verfügung zu stellen sowie Asyl zu gewähren; fordert den Rat und die Kommission auf, zusätzliche Mittel für diese Länder bereitzustellen, da die meisten Menschen aus der Ukraine über diese Länder in die EU flüchten und sie auch in den nächsten Monaten die wichtigsten Aufenthaltsländer für ukrainische Flüchtlinge bleiben werden;
12. fordert erneut eine **Einwanderungspolitik, die sicherstellt, dass kein Land in unverhältnismäßiger Weise belastet wird** und dass die Last gleichmäßig auf die Mitgliedstaaten verteilt wird;
13. begrüßt das **Engagement der EU für die Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine**, wie in der Kommissionsmitteilung „Europäische Solidarität mit Flüchtlingen und den Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen“⁽¹⁾ dargelegt, und betont, dass die Mittel im Rahmen von CARE (Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa) und REACT⁽²⁾ flexibel und schnell verfügbar sein sollten; begrüßt die Tatsache, dass **die EU bereits das Katastrophenschutzverfahren der Union** aktiviert und Logistikzentren in Nachbarländern eingerichtet hat, um die Hilfsleistungen für die Ukraine zu kanalisieren;
14. begrüßt **die von den Organisationen der Zivilgesellschaft der EU und der Nachbarländer bekundete ermutigende Solidarität** und ihren unermüdlichen Einsatz seit dem ersten Tag der russischen Aggression und unterstreicht, dass **die EU sowohl den Regierungen als auch den vor Ort tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft finanzielle Unterstützung zukommen lassen muss**;
15. fordert, die vom Europäischen Rat am 4. März 2022 auf Vorschlag der Europäischen Kommission zum allerersten Mal angewandte **Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes** durch Solidarität und gemeinsame Wahrnehmung der Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten **vollständig umzusetzen** und all jenen, die Anspruch auf diesen Schutz haben, **sämtliche in der Richtlinie vorgesehenen Rechte zu gewähren**, einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie zu Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Bildung und Sozialleistungen; fordert zudem, den Bedürfnissen vulnerabler Gruppen, insbesondere von Kindern, Frauen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, angemessen Rechnung zu tragen; ermutigt die Aufnahmeländer, die Schaffung und den Respekt von Fluchtkorridoren für alle aus der Ukraine Flüchtenden unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu begrüßen;

⁽¹⁾ COM(2022) 107 final — Europäische Solidarität mit Flüchtlingen und den Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen.

⁽²⁾ COM(2022) 109 final — Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE).

16. ist sich der **Schwierigkeiten** bewusst, **auf die die Aufnahmeländer bei der raschen Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt stoßen** können; betont, dass die EU-Volkswirtschaften den Zustrom an Menschen aus der Ukraine absorbieren können, wenn die Umsiedlung gut gesteuert wird; fordert, die **Inklusionsinstrumente sowohl geschlechts- als auch altersspezifisch zu gestalten**; fordert die Europäische Arbeitsbehörde dazu auf, die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt im Einklang mit ihrem Mandat zu überwachen und regelmäßig darüber Bericht zu erstatten; weist in diesem Zusammenhang auf das **Potenzial der Sozial- und Solidarwirtschaft** hin, Arbeitsplätze im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen auch in Krisenzeiten zu erhalten bzw. neue zu schaffen, und ermutigt die Mitgliedstaaten, Lösungen für eine bessere Integration der ukrainischen Flüchtlinge in ihre Arbeitsmärkte zu finden; weist auf die besondere Situation von Frauen und Kindern in Konfliktgebieten und bei der Ankunft in den Aufnahmeländern hin, die auch die Gefahr von Ausbeutung und geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt und Menschenhandel, einschließt; weist darauf hin, dass die Lage der ukrainischen Staatsangehörigen, denen in der Europäischen Union vorübergehender Schutz gewährt wurde oder die berechtigt sind, einen solchen Status zu beantragen, weiterhin vom Europäischen Migrationsforum überwacht und berücksichtigt werden wird;

17. fordert eine bessere **Unterstützung der ukrainischen Zivilgesellschaft** sowohl **in der Ukraine selbst als auch außerhalb**; ist der Auffassung, dass die EU die Einbindung der ukrainischen Zivilgesellschaft in alle Debatten erwägen sollte, die zum Thema Ukraine geführt werden. Die ukrainische Zivilgesellschaft wird direkt in die Abmilderung der Auswirkungen des Krieges und in den Wiederaufbau des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges des Landes eingebunden; fordert in diesem Zusammenhang, die bestehenden Förderprogramme zur Unterstützung der ukrainischen Zivilgesellschaft zu stärken und zu verbessern;

18. fordert die EU-Organe und alle Mitgliedstaaten im Anschluss an die jüngsten Erklärungen der Präsidentin der Europäischen Kommission auf, **uneingeschränkt mit der Ukraine zusammenzuarbeiten und alle einschlägigen EU-Fonds und -Programme für die Ukraine zu öffnen**;

19. fordert die EU-Organe auf, im Einklang mit Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union und auf der Grundlage der bisherigen Fortschritte der Ukraine **so schnell wie möglich einen konkreten Dialog mit der Ukraine über ihren EU-Beitrittsprozess einzuleiten** und unverzüglich finanzielle Unterstützung bereitzustellen, um humanitäre Hilfe für das Land zu sichern; dringt darauf, **einen solchen Dialog auch mit den anderen Ländern, die ein Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet haben, wie etwa Georgien und die Republik Moldau, zu führen**, um Stabilität und Gleichbehandlung für diese Länder zu gewährleisten. Dies sollte **ohne Beeinträchtigung des laufenden Beitrittsprozesses des Westbalkans** geschehen; fordert dazu auf, die Integration der Ukraine in den EU-Binnenmarkt bis dahin wie im Assoziierungsabkommen vorgesehen weiter voranzutreiben;

20. äußert seine tiefe Besorgnis über den **massiven Einsatz von Propaganda und Desinformation durch die russische Regierung** zwecks Rechtfertigung und Verschleierung ihrer Aggression gegen die Ukraine; unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass es die Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber Cyberangriffen zu verbessern und eine globale Strategie zur Bekämpfung von Desinformation zu entwickeln gilt; ist der Auffassung, dass die EU diesbezüglich eine globale Vorreiterrolle einnehmen muss;

21. unterstreicht die Notwendigkeit, **unabhängige russische und belarussische Organisationen der Zivilgesellschaft und Journalisten** zu unterstützen und die Kommunikationskanäle mit ihnen offenzuhalten; verurteilt auf das Schärfste die Repressionswelle in Russland sowie die Verhaftung friedlicher Demonstranten, die Knebelung der Medien und die Unterdrückung der Stimme der Zivilgesellschaft;

22. fordert gemeinsame Solidaritätsmaßnahmen, die auf einen Boykott von Produkten und Dienstleistungen aus Russland abzielen; **betont, dass die Zusammenarbeit mit russischen Unternehmen und Organisationen, die Putins Politik unterstützen, beendet werden muss**; verurteilt die Umgehung gemeinsamer Boykottmaßnahmen in dem Versuch, sich auf diese Weise einen Vorteil zu verschaffen;

23. hält fest, dass der Krieg und alle damit zusammenhängenden Maßnahmen, insbesondere die Sanktionen, **sozioökonomische Auswirkungen** auf die Mitgliedstaaten und die Nachbarländer haben werden, die die EU in Kauf nehmen muss; weist darauf hin, dass die Krise zeigt, dass der Binnenmarkt und seine Funktionsweise gestärkt werden müssen; unterstreicht, wie wichtig es ist, die Verluste auszugleichen, die den von den Sanktionen betroffenen europäischen Unternehmen entstanden sind, und betont, dass eine gründliche Folgenabschätzung der Sanktionen durchgeführt werden muss, damit ihre wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen abgedeckt werden können;

24. unterstreicht, dass eine Reihe von **Industriesektoren** stark betroffen sein wird; weist darauf hin, dass die EU aus Russland und der Ukraine nicht nur einen erheblichen Anteil ihrer Energierohstoffe importiert, sondern auch einen beträchtlichen Teil an Metallen wie Nickel, Kupfer und Eisen sowie wichtige Rohstoffe wie Neon, Palladium, Titan und Platin, die für mehrere strategische Wirtschaftszweige, einschließlich der Verteidigungsindustrie und der Mikrochip-Produktion, von entscheidender Bedeutung sind;

25. betont, dass die Entwicklung der **strategischen und technologischen Autonomie Europas** beschleunigt werden muss, und fordert die Führungsspitzen der EU auf, ihre Einigkeit und Entschlossenheit zu bekräftigen, die Unabhängigkeit und Souveränität der Europäischen Union zu stärken, indem wir unsere Verteidigungsfähigkeiten verbessern und unsere Abhängigkeit bei Energieträgern, kritischen Rohstoffen und Lebensmitteln verringern;

26. unterstreicht, dass die **Energieabhängigkeit der EU von Drittländern, insbesondere von Russland**, verringert werden muss; fordert einen tragfähigen Plan zur Diversifizierung der Energiequellen im Energiemix der Mitgliedstaaten und begrüßt die dahingehenden Vorschläge in der Erklärung von Versailles ⁽³⁾; erkennt an, dass Sicherheit und Nachhaltigkeit der Energieversorgung in vollem Umfang langfristig nur durch eine stärkere Nutzung CO₂-freier oder -armer Energiequellen sowie durch den Ausbau lokaler und erneuerbarer Energiequellen erreicht werden können; spricht sich dafür aus, die Forschungsinvestitionen zur Entwicklung neuer sauberer Technologien zu beschleunigen, um so die künftige Resilienz und Nachhaltigkeit des Energiesystems der EU sicherzustellen;

27. unterstreicht die Notwendigkeit einer **Differenzierung der fiskalpolitischen Strategien in den Mitgliedstaaten**, damit die Schuldenlast tragbar bleibt, insbesondere in Mitgliedstaaten mit hoher Staatsverschuldung. Mitgliedstaaten mit niedrigem und mittlerem Schuldenstand sollten der Ausweitung öffentlicher Investitionen Vorrang einräumen; betont, dass die **Ausweitung öffentlicher Investitionen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit** der EU-Wirtschaft in den Mittelpunkt gestellt werden muss;

28. äußert sich besorgt über die dramatische Lage bedeutender Teile des **Verkehrssektors** und fordert die Kommission nachdrücklich auf, die durch extrem hohe Kraftstoff- und Stromkosten verursachte Krise des Verkehrssektors bei der Ausarbeitung des vorübergehenden Beihilferahmens zur Bewältigung der Krise, der in der Mitteilung „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“ ⁽⁴⁾ erwähnt wird, gebührend zu berücksichtigen, und mahnt zur Vorsicht bei der Lockerung von Regelungsverfahren, damit es nicht zu einer Abschwächung von Sozial- und Umweltnormen kommt;

29. betont, dass der Konflikt unweigerlich schwerwiegende Folgen für den Agrar- und Lebensmittelsektor der EU haben wird, der zusätzliche Unterstützung benötigen wird; unterstreicht in dieser Hinsicht, dass die EU sich stärker für **nachhaltige Lebensmittelsysteme** einsetzen und zugleich dafür sorgen muss, dass hochwertige Lebensmittel für alle erschwinglich bleiben; insbesondere muss die EU ihre Ernährungssicherheit verbessern, indem sie die Abhängigkeit von wichtigen importierten landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Betriebsmitteln verringert; darüber hinaus werden die Verbraucherinnen und Verbraucher in allen EU-Mitgliedstaaten mit einem erheblichen Anstieg der Lebensmittel- und Energiepreise konfrontiert sein, der zu mehr Armut in der EU führen könnte;

30. betont, dass die Ukraine und Russland wichtige Exporteure verschiedener Agrarerzeugnisse wie Getreide und Ölsaaten sind; stellt fest, dass die Unterbrechung der Ausfuhren aus diesen Ländern bereits jetzt zu einem **heftigen globalen Preisanstieg für Agrarrohstoffe** geführt hat und dass die Folgen vor allem in den ärmsten Ländern der Welt spürbar sind und die Ärmsten am meisten darunter zu leiden haben werden;

31. betont, dass die Auswirkungen des Krieges nicht zulasten des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit gehen sollten — Ziele, die in der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vorgesehen sind, die vor allem eine Agenda für Frieden, Sicherheit und Armutsminderung ist; betont, dass durch den **europäischen Grünen Deal** Fortschritte bei der Umsetzung der UN-Agenda 2030 und bei einem gerechten Übergang erzielt werden müssen, und unterstreicht, dass Ausnahmen nur für begrenzte Zeit zugelassen werden sollten;

32. ist der Auffassung, dass die **aus dem Konflikt resultierenden Umweltfolgen** — durch Bombenangriffe, Öl-/Gas-Lecks und Zwischenfälle in Chemiefabriken oder Kernkraftwerken — Anlass zu großer Sorge in der Bevölkerung der Ukraine wie auch der EU geben; betont, dass die EU dazu beitragen muss, kriegsbedingte Umweltschäden zu verhindern und zu beheben sowie Umweltverbrechen zu bestrafen, da diese unweigerlich langwierige Folgen haben werden;

33. betont, dass **die Solidarität fortgeführt und gemeinsame europäische Lösungen weiterentwickelt werden müssen**, um die Last der wirtschaftlichen Folgen gemeinsam zu tragen, und schlägt vor, ein flexibles europäisches Instrument zu schaffen; stellt fest, dass es in den am stärksten betroffenen Ländern erforderlich sein könnte, weiter an den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zu arbeiten bzw. sie zu ändern, insbesondere angesichts der Gefahr einer Stagflation; weist darauf hin, dass alle EU-Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger unmittelbar vom Überfall auf die Ukraine betroffen sein werden und die menschlichen Kosten und Nachwirkungen für die Ukrainerinnen und Ukrainer nicht in Zahlen auszudrücken sind, weshalb die Solidarität innerhalb der EU und die langfristige Solidarität der EU mit der Ukraine geboten sind;

34. begrüßt das in der Erklärung von Versailles ⁽⁵⁾ formulierte Bekenntnis zu einer stärkeren Nutzung des Instruments der **Europäischen Friedensfazilität**; betont, dass die EU Schritte hin zu einer engeren politischen Integration unternehmen sollte, die eine gemeinsame Außenpolitik ermöglichen könnte, und fordert die Mitgliedstaaten auf, unverzüglich mit der Einrichtung eines wahrhaft gemeinsamen und effektiven **Verteidigungssystems** zu beginnen, das Europas Selbstverteidigungsfähigkeit erheblich stärken würde;

⁽³⁾ Erklärung von Versailles, angenommen auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 10./11. März 2022 <https://www.consilium.europa.eu/media/54802/20220311-versailles-declaration-de.pdf>.

⁽⁴⁾ COM(2022) 108 final — REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie.

⁽⁵⁾ Erklärung von Versailles, angenommen auf der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 10./11. März 2022 <https://www.consilium.europa.eu/media/54802/20220311-versailles-declaration-de.pdf>.

35. stellt fest, dass die Besetzung der Kernkraftwerke bei der örtlichen Bevölkerung und in ganz Europa Besorgnis über die **nukleare Sicherheit** hervorruft, und fordert eine umfassende Zusammenarbeit mit allen Beteiligten und der Internationalen Atomenergie-Organisation zu dem Zweck, die Lage zu überwachen und einen Austritt von Radioaktivität schon im Ansatz zu verhindern;

36. betont, dass **die politische Führung in ihrer Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern der EU deutlich sein** und die Kosten des Krieges erklären muss; betont, dass der Friede einen Preis hat und wir alle diesen Preis — aufgeteilt auf die Mitgliedstaaten — zahlen müssen;

37. fordert **die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, einen angemessenen Hilfs- und Konjunkturplan für die Ukraine auszuarbeiten**, um die ukrainische Wirtschaft und den Wiederaufbau ihrer zerstörten Infrastruktur zu unterstützen; betont, dass die Russische Föderation die Verantwortung für die Zerstörung der ukrainischen Infrastruktur, einschließlich ziviler Gebäude und Wohngebäude, sowie für die erheblichen wirtschaftlichen Verluste zu tragen hat und die durch ihre aggressiven Handlungen verursachten Schäden wiedergutzumachen haben wird;

38. wird **die Lage genau beobachten und dazu einen Informationsaustausch über die Unterstützung europäischer zivilgesellschaftlicher Organisationen** vor Ort anregen und **einen echten Dialog mit ukrainischen zivilgesellschaftlichen Organisationen**, einschließlich Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, im Rahmen ihrer ständigen Dialogmechanismen fördern; wird die Lage der Flüchtlinge vor Ort ebenso wie in den Nachbarländern beobachten, um dem ukrainischen Volk jede nur mögliche Hilfe zukommen zu lassen.

Brüssel, den 24. März 2022.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

568. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES —
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 23.3.2022-24.3.2022Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU-Maßnahmen
für die Zeit nach COVID-19: Bessere Erholung durch Sport“

(Initiativstellungnahme)

(2022/C 290/02)

Berichterstatter: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Beschluss des Plenums	23.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.3.2022
Verabschiedung im Plenum	24.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	148/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die langwierige Pandemie hat schwerwiegende Auswirkungen auf den gesamten Bereich des Breitensports und insbesondere auf die Sportverbände mit zahlreichen Schließungen herbeigeführt. Nun ist ein strategisches Konzept notwendig, um beim Aufbau einer widerstandsfähigeren und nachhaltigeren Gesellschaft die Rolle des Sports und der körperlichen Betätigung erneut herauszustellen und zu stärken. Dies sollte in einen umfassenderen Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Erholung eingebunden werden, wobei gleichzeitig Ziele festzulegen sind, um die Reaktionsfähigkeit des Sportsektors auf die immer häufigeren Krisen zu verbessern.

1.2. Der Sport und die körperliche Betätigung müssen in die Strategien für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung integriert werden. Dabei gilt es, umfassendere sektorübergreifende Verbindungen insbesondere zu den Bereichen öffentliche Gesundheit, Bildung und soziale Inklusion herzustellen. Sport ist ein Weg zur sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit, fördert den Aufschwung und auf dieser Grundlage neue Beschäftigungs- und Geschäftsmöglichkeiten. Wichtig ist außerdem, gemeinsam mit den Sozialpartnern den sozialen Dialog über die Frage des Wohlergehens und der körperlichen Betätigung am Arbeitsplatz zu fördern. Daher fordert der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), Studien durchzuführen, die den Zusammenhang zwischen sportlicher Aktivität und dem allgemeinen Wohlergehen der Menschen deutlich machen.

1.3. Ebenso wie Jungen und Mädchen in der Schule und in den verschiedenen Bildungsphasen beigebracht wird, wie man an Aufgaben herangeht, lernt und sich weiterentwickelt, sollten sie auch lernen, sich körperlich auszudrücken und zu bewegen. Den Sportunterricht unter dem Spiel-, Spaß- und Multidisziplinaritätsaspekt neu zu beleben, bedeutet, ein beispielloses Instrument zu schaffen, mit dem Ergebnisse erzielt, Unbeschwertheit und das Miteinander gefördert und vor allem schulische Erfolge und eine gesunde Lebensweise begünstigt werden. Das heißt auch, dass Sport und körperlicher Betätigung dieselbe Bedeutung beigemessen werden muss wie anderen Bereichen, insbesondere bei der Bildung und Ausbildung der jungen Generation, wobei den Binnen- und benachteiligten Gebieten besonderes Augenmerk zu schenken ist.

1.4. Im Vertrag von Lissabon wird auf die europäische Dimension des sozialen und wirtschaftlichen Werts des Sports verwiesen. Nach der Pandemie ist es notwendig, die Werte des Sports und der körperlichen Betätigung in der europäischen Politik stärker zur Geltung zu bringen und ihnen die gleiche umfassende Anerkennung zukommen zu lassen wie den übrigen Politikbereichen der Union auch. Erforderlich sind also nicht nur kohäsionspolitische Maßnahmen, sondern ein echter Prozess der Emanzipation, ein **tatsächlicher Wandel in Bezug auf den Sport**, bei dem die Wirkung des Sports auf das Wohlergehen und die Lebensqualität erheblich aufgewertet wird.

1.5. Folglich ist es wichtig,

1.5.1. die Quote der Deprivation im Sportbereich (d. h. der Anteil derjenigen, die von diesem notwendigen Gut — dem Recht auf körperliche Betätigung — ausgeschlossen sind) in die Liste der Eurostat-Indizes zur Messung der materiellen Deprivation aufzunehmen;

1.5.2. dem Sportsektor Zugang zu sämtlichen direkt und indirekt verwalteten EU-Mitteln für den Zeitraum 2021-2027 zu gewähren und dabei Sport und körperliche Aktivität als Investition in das Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft zu betrachten;

1.5.3. im Rahmen des Programms Erasmus+ den Anteil der Gesamtmittel zu erhöhen, die für den Sport und die bereichsübergreifende Zusammenarbeit, einschließlich des Sports, vorgesehen sind. Da für den Sport bislang nur Mittel in sehr geringerem Maße zur Verfügung stehen, sollten sie nicht nur aus dem Kohäsionsfonds, sondern auch aus den verschiedenen Sparten des Aufbaufonds bereitgestellt werden. Darüber hinaus wäre eine stärkere Umverteilung der Mittel zwischen Leistungssport und Breitensport erstrebenswert;

1.5.4. Pläne, einschließlich Bereitschaftspläne, zur Unterstützung des Sportsektors in (wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen) Krisen und Notsituationen zu entwickeln, und zwar unter anderem mit Maßnahmen zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, um den hohen bürokratischen Aufwand, insbesondere für Breitensport-Vereine, in Angriff zu nehmen. Deshalb ist es von vorrangiger Bedeutung, insbesondere den Breitensport zu unterstützen, da dieser zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen und Schutzbedürftigen sowie Menschen in prekären Situationen beiträgt und das interkulturelle Miteinander fördert.

1.5.5. Unterstützung von Netzen für eine aktive Bürgerschaft bei der Verwirklichung dieser Ziele auf lokaler Ebene durch Partnerschaften und gemeinsame Gestaltung durch die öffentliche Politik und Netze, um Formen der sozialen Innovation in Gang zu setzen, wobei die Erfahrungen mit geteilter Verwaltung und einer zirkulären Subsidiarität berücksichtigt werden sollten; Förderung der Beteiligung der Sozialpartner und gesellschaftlicher Organisationen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Während die Pandemie uns weiterhin in Atem hält und wir Menschenleben und unsere Lebensgrundlagen schützen müssen, dürfen wir die anstehenden Entscheidungen nicht aus den Augen verlieren, die die Zukunft von Gesellschaft und Wirtschaft in der EU und das Leben der Unionsbürgerinnen und -bürger bestimmen werden.

2.2. Die Gesundheitskrise hat gezeigt, dass es aufgrund der Vielschichtigkeit der bestehenden Probleme unmöglich ist, ein Maß an Resilienz zu erreichen, das die sozioökonomischen Systeme der EU vollständig absichert. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um unsere Gesellschaft krisenfest und anpassungsfähig zu machen. Dabei gilt es, Resilienzmodelle zu fördern, die auf der Fähigkeit beruhen, Krisen zu antizipieren und mit geeigneten „Instrumenten“ anzugehen.

2.3. Die Coronavirus-Pandemie hat die wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitspolitischen Aussichten für die nächsten Jahre verändert, womit sich auch der Ansatz für Entwicklungs- und Kohäsionsstrategien geändert hat. Wir müssen nun entscheiden, ob wir weitermachen wie bisher oder ob wir das Paradigma, das der Entwicklungs- und Kohäsionspolitik zugrunde liegt, unter Berücksichtigung der seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie entstandenen Probleme und gesammelten Erfahrungen ändern und anpassen wollen.

2.4. Die gesamte Welt des Sports ist von der COVID-19-Krise in ganz Europa hart getroffen worden, vor den größten Problemen und Herausforderungen stand jedoch der Breitensport. Die Auswirkungen der Krise im Sportbereich haben vor allem junge Menschen getroffen, deren „Recht“ auf Sport und körperliche Betätigung eingeschränkt wurde. Auch das gesamte Sportvereinsleben und die Sportbranche sind von der Gesundheitskrise betroffen, die sich auch noch mittelfristig auf deren Erholung auswirken wird.

3. Die Rolle des Sports in Entwicklungs- und Kohäsionsprozessen

3.1. Sport bietet der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten konstruktiv einzusetzen, und vermittelt positive Werte. Auf einzigartige und vielschichtige Weise trägt er zum körperlichen und geistigen Wohlergehen bei und mindert soziale Probleme, indem er Menschen aus unterschiedlichen Sphären zusammenbringt. Unter den in dieser Stellungnahme dargelegten Bedingungen begünstigt der Sport auch die soziale, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit. Außerdem trägt er zur stärkeren Aufwertung und Attraktivität der Regionen und Kommunen bei und fördert die Erholung durch neue Beschäftigungs- und Geschäftsmöglichkeiten in diesem Bereich.

3.2. In Bezug auf die wirtschaftliche Dimension kann der Sport die Entstehung neuer unternehmerischer Tätigkeiten oder die Stärkung bestehender Tätigkeiten begünstigen. Durch Sport können neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden — auch durch formelle und nicht formale Ausbildungsmaßnahmen für junge Menschen. Sport ist ein Instrument zur Verbesserung und Stärkung der Gesundheit und der Kompetenzen der Arbeitnehmer und trägt wirksam zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene bei, weil er sich im Wesentlichen auf die Mitwirkung von Menschen stützt.

3.3. In Bezug auf die soziale Dimension zeichnet sich der Sport dadurch aus, dass er ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Gruppen anspricht, Unterschiede überbrückt, Menschen zusammenbringt und sozial schwache und schutzbedürftige Gruppen in das Leben der Gemeinschaft vor Ort einbindet. Darüber hinaus können Sportprojekte benachteiligte Gebiete, wie Stadtrandgebiete, ländliche Gebiete oder Binnengebiete in Europa sozial neu beleben.

3.4. In Bezug auf die ökologische Dimension ist der Sport ein strategisches Instrument zur Erreichung der Ziele im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels. Sport fördert die nachhaltige Mobilität und die im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel stehende Umgestaltung der städtischen Umwelt. Umgebaute Sportanlagen, die kaum Energie verbrauchen⁽¹⁾, werden dazu beitragen, die ökologischen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, und die Durchführung von Veranstaltungen mit einem geringen CO₂-Fußabdruck ermöglichen. Sportveranstaltungen bieten zudem ein hervorragendes Instrument für die Förderung und Verbreitung positiver Botschaften zur Förderung des Klimaschutzes.

3.5. Obwohl Sport in allen wichtigen internationalen Strategien (Agenda 2030, Kohäsionspolitik 2021-2027, globaler WHO-Aktionsplan für körperliche Aktivität 2018-2030) als ein vorrangiges Instrument zur Erreichung der Entwicklungs-, Nachhaltigkeits- und Kohäsionsziele genannt wird, tragen zahlreiche Mitgliedstaaten diesem Konzept noch lange nicht Rechnung und betrachten sportliche Aktivitäten und die sportliche Betätigung in vielen Fällen lediglich als Bereich mit einer Spiel- und Freizeitfunktion.

3.6. Durch die COVID-19-Krise besteht im Sportbereich die Gefahr, dass sportliche Aktivitäten nur eingeschränkt oder gar nicht möglich sind. Fehlen spezifische und innovative Maßnahmen zur wirksamen Bewältigung der Probleme und zur Entwicklung von Lösungen, wird es zu einer Kettenreaktion in Bezug auf den Sport in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht kommen. Mit verheerenden Auswirkungen, da sie bestimmte Aktivitäten einschränkt, die für die Lebensqualität, das Wohlergehen und die Gesundheit der Menschen unerlässlich sind. Diese Situation wird nicht nur die Existenz etlicher im Sportbereich tätiger Einrichtungen, Vereine und Unternehmen gefährden, sondern mit Blick auf die Lebensqualität auch soziale und wirtschaftliche Probleme verursachen, da die Einkommensquelle jener, die in diesen Bereichen ihren Lebensunterhalt verdienen, wegfällt. Ebenso werden sich viele Menschen aufgrund der krisenbedingten finanziellen Probleme die Sportangebote für ihre Kinder oder für sich selbst nicht mehr leisten können, was sich negativ auf das körperliche Wohlbefinden und die Gesundheit auswirken wird.

3.7. Bei vulnerablen Bevölkerungsgruppen, beispielsweise bei Menschen mit Behinderungen, wird das Risiko der Deprivation in Bezug auf den Sport die bereits kritische Situation, die in einigen Mitgliedstaaten auf systembedingte Einschränkungen zurückzuführen ist, weiter verschärfen. Mit Blick auf die psychische Gesundheit hat die Pandemie die aktive Teilhabe von Nutzern von Sportangeboten und -einrichtungen, ihrer Familienangehörigen, der Betreiber, Bürger und Sportvereine stark eingeschränkt. Menschen mit psychischen Problemen, die Sport als Motivationsquelle, zur Aufrechterhaltung ihrer sozialen Kontakte und als Instrument gegen die krankheitsbedingte Isolierung und Marginalisierung nutzen, mussten darauf verzichten. Das kollektive Wohlergehen betrifft uns alle — nicht nur die Betreuenden und die Betreuten.

3.8. Angesichts der erheblichen Einschränkung der sozialen Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche müssen die Angebote in den Bereichen Sport und körperliche Betätigung sowie allgemeine und berufliche Bildung wiederbelebt werden. Zum Schutz der Kinder und Jugendlichen ist dabei besonders Augenmerk auf die Sicherheit der Sportanlagen zu legen. Die Welt des Sports ist ein Bereich, in dem täglich sehr viele Kinder, Jugendliche, Erzieher, Trainer und andere Sportfachleute zusammenkommen. Er gehört zu den besonders schutzbedürftigen Bereichen für die körperliche und geistige Entwicklung und erfordert spezifische politische Maßnahmen, um den Sporttreibenden die Möglichkeit zu geben, alle Vorteile zu nutzen, die Sport in einer geschützten Umgebung bieten kann. Sport für alle bedeutet nicht Sport um jeden Preis.

3.9. Regelmäßige körperliche Betätigung ist auch im Hinblick auf aktives Altern von großer Bedeutung und spielt bei der Verbesserung der funktionellen Fähigkeiten älterer Menschen sowie ihrer Lebensqualität eine Schlüsselrolle. Die körperliche Betätigung älterer Menschen ist noch wirksamer, wenn sie von sozialen und produktiven Tätigkeiten begleitet wird. So wirkt der Sport auch präventiv, damit die heutigen Arbeitnehmer auch im Ruhestand noch gesund und fit bleiben.

(¹) Proposal for a Council Recommendation on education for environmental sustainability [Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Bildung für ökologische Nachhaltigkeit].

3.10. Sportangebote für möglichst viele Bürgerinnen und Bürger erfordern auch soziale und gesellschaftliche Innovationen, die in erster Linie von der organisierten Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern getragen werden sollten. Von entscheidender Bedeutung sind die Aspekte des Alltags, Überlegungen zum Tagesrhythmus von Arbeitnehmern, Schülern und Studierenden sowie Konzepte für Orte und Anlagen, an denen Eltern, die ihre Kinder begleiten, gleichzeitig Sport treiben können. Aufgrund der Pandemie haben wir den Sport im Freien wiederentdeckt, was innovative Trends in Bezug auf Trendsportarten im städtischen oder im ländlichen Umfeld befeuern kann. Damit können öffentliche Räume neu belebt und gemeinsam flexibel genutzt werden. Der Bedarf an sozialer Innovation ist enorm. Sie sollte aufgewertet und gefördert werden, um der Tatsache beizukommen, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger, selbst wenn sie gerne Sport treiben würden, nicht genügend Zeit dafür haben.

3.11. Die Rolle lokaler privater Infrastrukturen (Sportzentren), die ggf. mit Unternehmen oder anderen Einrichtungen zivilgesellschaftlicher Organisationen (z. B. für Menschen mit Behinderungen) zusammenarbeiten, sollte bei der Konzipierung kollektiver Programme für Arbeitnehmer und alle Bürger herausgestellt werden.

3.12. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Beitrag der Zivilgesellschaft und aller sozialen Akteure, die durch die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und die Aktivierung des sozialen Dialogs Folgendes bewirken können: Strategien zur Verbesserung der Lebensqualität am Arbeitsplatz, auch im Rahmen von Tarifverträgen, fördern; Kampagnen zur Förderung der Mitgliedschaft von Arbeitnehmern in Fitnessstudios und/oder Sportvereinen vorschlagen; die im Sportbereich Tätige dazu ermutigen, für ihre Interessen einzutreten; Pausen für körperliche Aktivitäten im Arbeitsalltag einführen. Die Rolle der Fachleute des Gesundheitsbereichs sowie der Pädagogen, die mit Kleinkindern arbeiten, bei der Sensibilisierung für den Sport und bei seiner Förderung muss hervorgehoben und gestärkt werden, damit sich bei den Arbeitgebern eine neue Kultur herausbildet und entsprechende Anreize für den Sport geschaffen werden.

3.13. In Bezug auf die Geschlechterdimension ist die europäische Charta der Rechte der Frau im Sport ⁽²⁾ sicherlich eine gute Arbeitsgrundlage, um weiter über die Unterschiede aufzuklären und neue Aktivitäten zu erproben. Dabei muss der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren insbesondere im Bereich Kommunikation fortgesetzt werden, in dem seit geraumer Zeit eine engere Beziehung zwischen Frauen und Medien verzeichnet wird. Dabei gilt es, eine respektvolle und achtsame Sprachverwendung durch die Journalisten, Sport als Mittel zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt, Diskriminierung und wirtschaftlicher Ungleichheit und eine immer inklusivere Sportkultur für alle zu fördern.

4. Sport im Rahmen der Agenda 2030

4.1. Sport ist eine universelle Sprache, die Menschen, Völker und Kulturen zusammenbringt. Die Werte des Sports sind von Universalität und Harmonie geprägt. Sport ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des Umbaus unserer Gesellschaften in ein bewussteres und nachhaltigeres Umfeld. Sport trägt zur Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 bei, indem er die Grundsätze Respekt, Verständnis, Integration und Dialog fördert und zur Entwicklung und Verwirklichung des Einzelnen unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft, Weltanschauung und Überzeugungen beiträgt.

4.2. Trotz des klaren Querschnittscharakters des Sports als Mittel zur Unterstützung der in der Agenda 2030 verankerten Grundsätze ist klar, dass einige der 17 Ziele der Agenda 2030 mehr als andere von den Vorteilen profitieren können, die der Sport bietet.

4.3. Der Sport ist ein Bereich, in dem die Europäische Union erst seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, also noch nicht sehr lange, Zuständigkeiten hat. Die EU ist dafür zuständig, eine faktengestützte Politik zu entwickeln, die Zusammenarbeit zu stärken und Initiativen zur Förderung von körperlicher Betätigung und Sport in ganz Europa zu verwalten. Für den Zeitraum 2014-2020 wurde zum ersten Mal im Rahmen des Programms Erasmus+ ⁽³⁾ eigens eine Haushaltslinie zur Unterstützung von Vorhaben und Netzen im Sportbereich eingerichtet. Im Zeitraum 2021-2027 werden die EU-Maßnahmen zur Förderung des Sports fortgeführt und verstärkt.

5. Sport und Kohäsionspolitik

5.1. Die EU ist bestrebt, die Ziele einer größeren Fairness und Offenheit bei Sportwettkämpfen und eines besseren Schutzes der seelischen und körperlichen Unversehrtheit der Sportler zu erreichen und dabei die besonderen Merkmale des Sports zu berücksichtigen. Die EU befasst sich insbesondere mit drei Aspekten: 1) der gesellschaftlichen Rolle des Sports; 2) seiner wirtschaftlichen Dimension; und 3) dem politischen und rechtlichen Rahmen des Sportbereichs. In diesen Bereichen fördert die EU zusätzlich zu den Maßnahmen, die durch direkt verwaltete Finanzinstrumente unterstützt werden, die Nutzung und Komplementarität der Möglichkeiten der Kohäsionspolitik.

⁽²⁾ European Charter of Women's Rights in Sports.

⁽³⁾ Erasmus+- Performance.

5.2. Durch den Sport und die körperliche Betätigung lassen sich erwiesenermaßen ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Gruppen erreichen, Unterschiede überbrücken, Menschen zusammenbringen und ausgegrenzte gesellschaftliche Gruppen in das Leben der Gemeinschaft vor Ort einbinden. Darüber hinaus können Sportprojekte zu einer Reihe politischer Ziele beitragen: Förderung der Innovation, Stadterneuerung, Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und Beitrag zu Investitionen in europäischen Regionen.

6. Sport und der globale WHO-Aktionsplan für körperliche Aktivität 2018-2030

6.1. Im Rahmen des globalen Aktionsplans für körperliche Aktivität für die Jahre 2018-2030 (*) sind die strategischen Ziele und die dafür durchzuführenden politischen Maßnahmen festgelegt, um bis 2030 den Bewegungsmangel unter Erwachsenen und Jugendlichen weltweit um 15 % zu senken. Im Plan wird die Notwendigkeit eines sektorübergreifenden und ganzheitlichen Ansatzes und die Bedeutung von Investitionen in soziale, kulturelle, wirtschaftliche, ökologische, bildungspolitische u. a. Maßnahmen unterstrichen, um körperliche Betätigung zu fördern und zur Verwirklichung vieler der Nachhaltigkeitsziele 2030 beizutragen. Die Strategien zur Umsetzung des Plans sollten alle Faktoren berücksichtigen, die den Lebensstil beeinflussen, und zielen darauf ab, wirksame Maßnahmen zur Gesundheitsförderung aus sektorübergreifender Sicht im Rahmen eines integrierten Ansatzes durchzuführen.

6.2. Die Förderung körperlicher Aktivität ist ein komplexes Thema, das eine starke Führungsrolle und politische Maßnahmen des Gesundheitssektors voraussetzt, was auf nationaler Ebene von entscheidender Bedeutung ist. Dabei spielt jedoch auch ein großes Maß an Interaktion mit anderen Sektoren wie Bildung, Kultur, Verkehr, Stadtplanung und Wirtschaft eine wichtige Rolle. Zur Steigerung der körperlichen Betätigung und zur Reduzierung der sitzenden Lebensweise ist es von wesentlicher Bedeutung, die ökologischen, sozialen und individuellen Probleme im Zusammenhang mit dem Bewegungsmangel anzugehen und wirksame und nachhaltige Maßnahmen im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sektoren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im Einklang mit dem sektorübergreifenden Ansatz durchzuführen. Es geht darum, Maßnahmen zur Änderung ungesunder Verhaltensweisen zu ergreifen, indem sowohl auf individuelle Lebensweisen eingegangen wird als auch Umgebungs- und Sozialbedingungen geschaffen werden, die Verhaltensänderungen fördern können.

7. Von der Strategie zur Praxis

7.1. Trotz des eindeutigen Beitrags, den Sport und körperliche Betätigung zur Verwirklichung der Ziele in den Bereichen Entwicklung, Nachhaltigkeit und Kohäsion leisten können, ist es nach wie vor sehr schwierig, EU-Mittel für Initiativen zur Förderung und Aufwertung des Sports aufzubringen und zugänglich zu machen. Dies liegt in erster Linie daran, dass der Sport in den Vorschriften, die der Kohäsionspolitik 2021-2027 zugrunde liegen, nicht ausdrücklich als Investitionsbereich genannt wird. Eine ausdrückliche Erwähnung des Sports in den Programmen zur Umsetzung der Kohäsionspolitik würde nicht nur den Weg für die Finanzierungsmaßnahmen für den Sport ebnen, sondern auch die Arbeit der Verwaltungsbehörden der Fonds in Bezug auf eine positive Bewertung von Projekten im Bereich „Sport und körperliche Betätigung“ vereinfachen.

7.2. Zur Verdeutlichung des strategischen Charakters des Sports bei der Umsetzung der Entwicklungs- und Kohäsionsstrategien wird im Anhang zu dieser Stellungnahme die Kohärenz der Ziele der Agenda 2030 und der Kohäsionspolitik 2021-2027 mit den möglichen Maßnahmen, die im Rahmen des Sports umgesetzt werden sollen, analysiert.

Brüssel, den 24. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

(*) Global action plan on physical activity 2018-2030.

Stellungnahme des Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein neuer Rahmen für Freihandels-, Wirtschaftspartnerschafts- und Investitionsabkommen zur Sicherung einer echten Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner und einer umfassenden Information der Öffentlichkeit“

(Initiativstimmungnahme)

(2022/C 290/03)

Berichterstatte: **Stefano PALMIERI**

Beschluss des Plenums	25.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/1/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seine Unterstützung für die neue offene, nachhaltige und selbstbewusste europäische Handelsstrategie und hält es für besonders wichtig, mit dieser Strategie einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produktionssektoren und Wirtschaftsakteure (große, mittlere und kleine Unternehmen) zu stärken und andererseits zur Förderung der europäischen Werte und Grundsätze, insbesondere der Demokratie, der Menschen- und Sozialrechte, der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Arbeitnehmer- und Umweltrechte, beizutragen. So kann sichergestellt werden, dass die Europäische Union über die richtigen Instrumente verfügt, um Arbeitnehmer und Unternehmen vor unlauteren Handelspraktiken und Verbraucher vor schädlichen und nicht nachhaltigen Produkten zu schützen. Auf diese Weise können die Interessen der Unternehmen mit jenen der Verbraucher und der Arbeitnehmer in Einklang gebracht werden.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Umsetzung der neuen ehrgeizigen EU-Handelsstrategie Folgendes erfordert:

- **eine innovative handelspolitische Verhandlungsstrategie (Handelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen)**, die eine wirksame Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner gewährleisten und somit sicherstellen, dass die Vorteile des Handels allen Beteiligten in der EU und in den Partnerländern zugutekommen;
- **eine angemessene Reform der Instrumente zur Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Abkommen, d. h. der internen Beratungsgruppen (Domestic Advisory Group — DAG).**

1.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass eine Reform sowohl der Verhandlungsinstrumente als auch der DAG dazu beitragen würde, dass Handels-, Partnerschafts- und Investitionsabkommen von der Öffentlichkeit mitgetragen und in ihrem Wert von allen von deren Auswirkungen betroffenen Interessenträgern (Unternehmen, Arbeitnehmer, Verbraucher usw.) beider Vertragsparteien (EU und Partnerländer) anerkannt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Im Februar 2021 legte die Europäische Kommission eine neue offene, nachhaltige und selbstbewusste Handelspolitik fest⁽¹⁾, mit der die folgenden drei Ziele der EU erreicht werden sollen:

- i) Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung sowie des ökologischen und digitalen Wandels;
- ii) Ausrichtung der weltweiten Regeln auf eine nachhaltigere und gerechtere Globalisierung;

⁽¹⁾ COM(2021) 66 final.

iii) Stärkung der Fähigkeit der EU, ihre Interessen zu verfolgen, sowie Stärkung ihrer Rechte.

2.1.1. Mehrere Faktoren haben die Erarbeitung dieser neuen Handelsstrategie beeinflusst. Zunächst hat die Krise im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ernsthafte Überlegungen über neue Strategien in den Bereichen Gesundheits- und Ernährungssicherheit, Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen und strategischen Gütern sowie allgemein zu globalen Wertschöpfungsketten angestoßen.

2.1.2. Weitere Faktoren, die für die Erarbeitung der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Handelsstrategie ausschlaggebend waren, stehen in Zusammenhang mit: i) der Krise der Welthandelsorganisation (WTO); ii) den problematischen Beziehungen mit einigen Ländern bzw. Handelsblöcken wie z. B. China, Russland und die USA; iii) den schwierigen Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich sowie iv) der Sackgasse, in der derzeit manche Handelsabkommen stecken (etwa jenes zwischen der EU und dem Mercosur, das WPA Zentralafrika–EU und das WPA Ostafrikanische Gemeinschaft–EU).

2.1.3. In dem von der Kommission vorgeschlagenen Dokument wird mehrfach darauf hingewiesen, dass die neue europäische Handelsstrategie nicht nur zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produktionssektoren, sondern auch zur Förderung der europäischen Werte und Grundsätze beitragen sollte, insbesondere der Demokratie, der Menschen- und Sozialrechte, der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Arbeitnehmer- und Umweltrechte.

2.1.4. Das Europäische Parlament (EP) begrüßte den Vorschlag der Kommission und forderte diese auf, dafür zu sorgen, dass die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den ausgehandelten Abkommen dazu beitragen, dass die Vorteile des Handels allen Beteiligten zugutekommen ⁽²⁾.

2.1.5. In seinen jüngsten Stellungnahmen hat der EWSA seine Vorstellungen von der EU-Handelspolitik bekräftigt, seine nachdrückliche Unterstützung für den Vorschlag der Kommission zum Ausdruck gebracht und dessen Bedeutung, Relevanz und Aktualität hervorgehoben. Gleichzeitig hat er klare Erwartungen und entsprechende Empfehlungen für eine ehrgeizige Überprüfung des Bereichs Handel und nachhaltige Entwicklung formuliert ⁽³⁾.

2.1.6. Gerade weil die von der Kommission vorgeschlagene neue Strategie zu Recht ehrgeizig ist, erfordert ihre Umsetzung nach Ansicht des EWSA:

- **eine innovative handelspolitische Verhandlungsstrategie (Handelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen)**, die eine wirksame Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner gewährleisten und somit sicherstellen, dass die Vorteile des Handels allen Beteiligten in der EU und in den Partnerländern zugutekommen;
- **eine angemessene Reform der Instrumente zur Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Abkommen, d. h. der internen Beratungsgruppen (Domestic Advisory Group — DAG)**.

2.1.6.1. Eine Reform sowohl der Verhandlungsinstrumente als auch der DAG würde dazu beitragen, dass Handels-, Wirtschaftspartnerschafts- und Investitionsabkommen von der Öffentlichkeit mitgetragen und in ihrem Wert von allen von deren Auswirkungen betroffenen Interessenträgern (Unternehmen, Arbeitnehmer, Verbraucher usw.) beider Vertragsparteien (EU und Partnerländer) anerkannt werden.

3. Eine kritische Bewertung der derzeitigen Handelsabkommen

3.1. Der EWSA bekräftigt seine Überzeugung, dass der Multilateralismus für den Handel von grundlegender Bedeutung ist und die WTO durch eine grundlegende Reform wieder in die Lage versetzt werden sollte, ihre Aufgabe als Garantin des Multilateralismus zu erfüllen. Er ist jedoch auch der Auffassung, dass Handelsabkommen in dieser besonderen Situation nicht nur für den bilateralen Außenhandel der EU (der über 30 % des EU-Handelsvolumens mit Waren und Dienstleistungen ausmacht) eine entscheidende Rolle spielen können, sondern vor allem für die Förderung einer aus wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht nachhaltigen Entwicklung in der EU und ihren Partnerländern.

3.2. In den letzten Jahren hat der EWSA eine Reihe von Verhandlungsinstrumenten der EU (Handelsabkommen, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen) besonders kritisch bewertet ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. November 2020 zur Überprüfung der EU-Handelspolitik (2020/2761(RSP)).

⁽³⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148; ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40; ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 53; ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160; ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 28.

⁽⁴⁾ Siehe die folgenden Stellungnahmen: ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148; ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40; REX/530 „Bewertung der Rolle der Zivilgesellschaft in den Partizipationsstrukturen des Abkommens EU/Kolumbien/Peru/Ecuador“, Berichterstatter: G. Iuliano; ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160; ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38; REX/503 „Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur“, Berichterstatter: J. Puxeu Rocamora, Mitberichtersteller: M. Soares.

3.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass ausgehend von diesen Bewertungen beurteilt werden sollte, ob eine Reform der derzeitigen Verhandlungsinstrumente erforderlich ist, damit die Ziele der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Handelsstrategie erreicht werden können.

3.3.1. Ein erster Aspekt ist die mangelnde Transparenz bei den Verhandlungen über Handelsabkommen. Auch wenn klar ist, dass der Inhalt von verhandelten Abkommen vertraulich zu behandeln ist, muss nach Auffassung des EWSA sichergestellt sein, dass die Handelsverhandlungen transparent geführt werden und die Bürgerinnen und Bürger sowie die an den Verhandlungen beteiligten Interessenträger kontinuierlich informiert werden.

3.3.1.1. Die Kommission hat sich stets klar gegen eine vollständige Transparenz der Verhandlungen gestellt und sich dabei auf die bestehenden Vorschriften⁽⁵⁾ und bestimmte Urteile des Gerichtshofs⁽⁶⁾ berufen. Sie argumentiert, dass die Verbreitung von Informationen während der Verhandlungsphase die Interessen der EU beeinträchtigen könnte.

3.3.1.2. Der EWSA erkennt an, dass sich die Kommission in den letzten Jahren deutlich offener gezeigt und die Transparenz durch die Bereitstellung von Informationen zu den einzelnen Handelsabkommen betreffend die Berichte über die Verhandlungsrunden, das Verhandlungsmandat und die verschiedenen Entwürfe verbessert und durch Treffen mit der Zivilgesellschaft und der Sachverständigengruppe für EU-Handelsabkommen stärkere Dialogbereitschaft gezeigt hat.

3.3.1.3. Trotz dieser Verbesserungen sollte der Rat weiter gehende Verhandlungsmandate beschließen, die der Kommission mehr Möglichkeiten zur Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner bieten und gewährleisten, dass diese tatsächlich in den Verhandlungsprozess eingebunden werden. Der EWSA hat auch die Wiedereinsetzung der Sachverständigengruppe gefordert, deren Mandat abgelaufen ist⁽⁷⁾.

3.3.1.4. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass während der Verhandlungen Transparenz und Vertraulichkeit gegeneinander abgewogen werden müssen, ist jedoch der Ansicht, dass die Frage der Transparenz nach wie vor der zentrale Reibungspunkt mit den Interessenträgern, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern ist.

3.4. Ein weiterer Aspekt, auf den sich die Kritik konzentriert, ist, dass die Nachhaltigkeitsprüfungen von Abkommen unvollständig sind oder verspätet — nach Abschluss der Verhandlungen — veröffentlicht werden bzw. in den Partnerländern völlig fehlen.

3.4.1. Kürzlich reichten einige NGO wegen der Verzögerung bei der Veröffentlichung der Nachhaltigkeitsprüfung des EU-Mercosur-Abkommens eine Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten⁽⁸⁾ ein. Diese kritisierte im März 2021 den Standpunkt der Kommission wie folgt: „Die Europäische Kommission hat es verabsäumt, die Nachhaltigkeitsprüfung rechtzeitig, d. h. vor dem Abschluss der Handelsverhandlungen EU-Mercosur, abzuschließen. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit dar“⁽⁹⁾.

3.4.2. Der EWSA bekräftigt, dass Folgenabschätzungen zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit von Abkommen rechtzeitig — zu Verhandlungsbeginn — veröffentlicht und im Zuge der Verhandlungen aktualisiert werden müssen und dass sie Teil einer regelmäßigen Ex-post-Bewertung des Abkommens in der Phase seiner Überwachung sein sollten. Diese Bewertungen müssen sich auf beide Verhandlungsparteien beziehen, also sowohl auf die EU und ihre Mitgliedstaaten als auch auf die Länder, die ihnen am Verhandlungstisch gegenüber sitzen⁽¹⁰⁾.

3.5. Ein anderer Kritikpunkt bezüglich der Handelsabkommen betrifft das Unvermögen, mit ihnen die Einhaltung der Menschen- und Sozialrechte, der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie der Umwelt- und Sicherheitsstandards wirksam zu gewährleisten. Darüber hinaus sorgen die Abkommen nicht für gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure auf den Märkten (insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sowie für einige Produktionssektoren)⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.

⁽⁶⁾ Schreiben der Kommission, in dem sie den Antrag der Organisation „Les Amis de la Terre“ auf Einsicht in ein Dokument ablehnt. 2019 [b]. Abrufbar unter: https://www.asktheeu.org/fr/request/7049/response/23196/attach/3/Signed%20letter.pdf?cookie_pass-through=1 (abgerufen am 30.7.2020), S. 2.

⁽⁷⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2022, S. 73, a. a. O.

⁽⁸⁾ ClientEarth, Fern, Veblen Institute, La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme und der Internationale Bund der Ligen für Menschenrechte (FIDH).

⁽⁹⁾ Entscheidung im Fall 1026/2020/MAS betreffend die Unterlassung der Europäischen Kommission, vor Abschluss der Handelsverhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur eine aktualisierte Nachhaltigkeitsprüfung vorzulegen.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38, a. a. O.

⁽¹¹⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148, a. a. O.; REX/532; ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160, a. a. O.

3.6. Dazu kommt, dass die Handelsabkommen mitunter weder den spezifischen Besonderheiten in den Entwicklungsländern noch der Asymmetrie Rechnung tragen, die zwischen der EU und den Partnerländern des Abkommens bestehen. Dies birgt die Gefahr, dass die bestehenden Unterschiede nicht nur nicht ausgeglichen werden können, sondern sich gelegentlich sogar weiter vertiefen (so etwa in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu lebensrettenden Arzneimitteln oder Impfstoffen). Auch wird nicht berücksichtigt, dass multinationale Konzerne infolge des Abschlusses eines Handelsabkommens möglicherweise eine marktführende Stellung einnehmen können.

3.7. Um eine wirksame und umfassende Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft zu gewährleisten, müssen DAG nicht nur im Zuge aller künftigen Handelsverhandlungen durchgehend eingesetzt werden, sondern insbesondere in den derzeitigen WPA mit Afrika, wo DAG überhaupt fehlen. Die laufenden und anstehenden Überarbeitungen sowie die Umsetzung des neuen Abkommens EU-OAKPS können eine wirksame Gelegenheit bieten, DAG in jene bestehenden Handelsabkommen aufzunehmen, in denen dieses Instrument fehlt (z. B. die Überarbeitung des WPA zwischen der Europäischen Union und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC)).

3.8. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die Aushandlung und Überwachung der von der Union unterzeichneten Abkommen hat sich mit der Zeit weiterentwickelt. Der EWSA würdigt die unternommenen Anstrengungen, an denen er in vielen Fällen beteiligt war.

3.9. Der EWSA nimmt die Ergebnisse der jüngsten Studie zur Überprüfung des zivilgesellschaftlichen Dialogs der GD Handel⁽¹²⁾ zur Kenntnis, in der der Dialog mit der Zivilgesellschaft auf europäischer und nationaler Ebene bewertet wurde. Der EWSA schließt sich zwar einigen der Studienergebnisse an, ist jedoch der Ansicht, dass die konkrete Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die EU-Handelspolitik in der Praxis erheblich verbessert werden muss.

3.10. Der EWSA hat wiederholt gefordert, dass beide Verhandlungsparteien (Kommission und Partnerländer) die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner in allen Phasen der Aushandlung von Handelsabkommen konkreter und umfassender einbinden⁽¹³⁾.

3.11. Aus all diesen Gründen ist der EWSA der Auffassung, dass es an der Zeit ist, eine neue und effizientere Verhandlungsstrategie mit neuen Regeln und Verfahren zu erarbeiten, um eine wirksame und effiziente Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner sicherzustellen. Dies würde die Umsetzung der neuen EU-Handelsstrategie erleichtern und gewährleisten, dass die Abkommen im Einklang mit einer aus wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht nachhaltigen Entwicklung für beide Vertragsparteien — die EU und ihre Partnerländer — stehen.

4. Ein neuer Verhandlungsrahmen für Handelsabkommen

4.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die neue Handelspolitik der EU die Möglichkeit eröffnet, die Regeln, Verfahren und Kriterien zu bewerten und zu verbessern, um eine deutlich wirksamere, transparentere und inklusivere Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft und der Sozialpartner sowohl an den Verhandlungen als auch in der Folge an der Überwachung, der Bewertung und gegebenenfalls der Umsetzung der Abkommen zu gewährleisten.

4.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine neue Verhandlungsmethodik ausgearbeitet werden sollte, um einen neuen Fahrplan für die konkrete Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in alle Phasen der Verhandlungen zu erstellen. Diese Methodik muss sowohl für die EU als auch für die Länder gelten, mit denen verhandelt wird.

4.3. Der erste Schritt des Verhandlungsfahrplans sollte die Unterzeichnung einer **Absichtserklärung** zwischen den Verhandlungsführern (der Kommission und den jeweiligen Partnerländern) umfassen, in der sich die Verhandlungsführer zu folgendem verpflichten:

i) *Einhaltung der einzelnen Verhandlungsphasen,*

ii) *in allen Verhandlungsphasen, Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner als „Beobachter“ im Rahmen eines eigens dafür eingerichteten „Gemischten Beratenden Ausschusses der Interessenträger (GBAI)“.*

4.3.1. Die in der **Absichtserklärung** vorgesehenen Verhandlungsphasen gelten sowohl für die allgemeinen Verhandlungsrunden als auch für gegebenenfalls abzuhaltende technische Verhandlungsrunden.

⁽¹²⁾ März 2021, Europäische Union, *Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue*. Tetra Tech — Deloitte.

⁽¹³⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40; ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 148; ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 28.

4.3.2. Die Einrichtung eines **Gemischten Beratenden Ausschusses der Interessenträger** sollte auf demselben Ansatz beruhen wie das in der Kohäsionspolitik angewandte **Partnerschaftsprinzip**.

4.3.2.1. Im Zuge der Partnerschaft werden die kohäsionspolitischen Programme im Rahmen eines kollektiven Prozesses weiterentwickelt, an dem die Behörden auf der europäischen, der regionalen und der lokalen Ebene, die Sozialpartner sowie Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt sind. Diese Partnerschaft gilt für alle Phasen des Programmplanungsprozesses, von der Erarbeitung über die Verwaltung und Durchführung bis hin zur Überwachung und Bewertung. Dieser Ansatz gewährleistet, dass die Maßnahmen an die lokalen und regionalen Bedürfnisse und Prioritäten aller Interessenträger angepasst werden.

4.3.3. Die Auswahl der Beobachter aus den Reihen der zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Sozialpartner sollte auf der Basis ihrer tatsächlichen Repräsentativität und Unabhängigkeit sowie unter Gewährleistung einer ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Interessenträger erfolgen. Die Repräsentativität und Unabhängigkeit der Sozialpartner sollte anhand der von der IAO sowie der Gruppe Arbeitnehmer und der Gruppe Arbeitgeber des EWSA angenommenen Kriterien bewertet werden, jene der anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen jedoch anhand ihrer Mitgliedschaft in internationalen Gremien. Für die in einem **Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger** vertretenen Beobachter sollte ein spezifischer **Verhaltenskodex** gelten.

4.3.4. Einem **Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger** sollten neben Vertretern der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zudem als **externe Beobachter** auch Vertreter relevanter internationaler Organisationen wie z. B. der IAO, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder des Sekretariats der multilateralen Umweltübereinkommen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen angehören.

4.3.4.1. In dem **Verhaltenskodex** sollte Folgendes festgeschrieben werden:

- i) die *Rechte und Pflichten* der im **Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger** vertretenen Beobachter, die im Namen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner an den Verhandlungen teilnehmen. Der **Verhaltenskodex** sollte eine **Vertraulichkeitserklärung** umfassen, die unter Berufung auf die Einhaltung des Grundsatzes der Vertraulichkeit vorsieht, dass Informationen aus der „vertraulichen“ Verhandlungsphase und der „Frühwarnphase“ nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen;
- ii) die *Grundsätze für eine transparente Auswahl* der im Gemischten Beratenden Ausschuss der Interessenträger vertretenen Beobachter, unter gebührender Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Unabhängigkeit, Repräsentativität und ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Teilbereiche der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner (siehe Ziffer 4.3.3);
- iii) *Regeln und Verfahren für die einzelnen im Verhandlungsfahrplan festgelegten Verhandlungsphasen*.

Der **Verhaltenskodex** sollte von allen unterzeichnet werden, die als Beobachter an Gemischten Beratenden Ausschüssen teilnehmen.

4.4. Im **Verhandlungsfahrplan** sollten die folgenden Phasen festgeschrieben werden, die bis zum Abschluss der Verhandlungen mehrfach durchlaufen werden müssen.

4.4.1. **Die vertrauliche Verhandlungsphase.** An dieser Phase nehmen sowohl die Verhandlungspartner (Kommission sowie Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird) als auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner (als „Beobachter“) teil. Letztere verpflichten sich durch die Unterzeichnung der im Verhaltenskodex enthaltenen „Vertraulichkeitserklärung“, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, zu denen sie in dieser Phase Zugang haben. Zu diesem Zeitpunkt sollte die IAO einen Vorabbericht über den Stand der Ratifizierung und Umsetzung ihrer grundlegenden Übereinkommen in dem Drittland vorlegen, der allen an den Verhandlungen Beteiligten (Verhandlungsführer und Beobachter) zur Verfügung gestellt wird. Dieser Bericht hätte zwar keine bindende Wirkung, würde aber Hinweise darauf liefern, ob die Sozialstandards in den Ländern, mit denen ein Abkommen geschlossen werden soll, eingehalten werden oder nicht.

4.4.2. **Die Frühwarnphase unter Beteiligung des Gemischten Beratenden Ausschusses.** Dabei handelt es sich um jene Phase, in der die Beobachter *sensible Verhandlungsfragen* ermitteln, für die im Zuge der Verhandlungen keine aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zufriedenstellenden Lösungen gefunden werden konnten. Auch diese Phase ist eine „geschlossene Verhandlungsphase“, in der die Beobachter zur Wahrung der Vertraulichkeit verpflichtet sind.

4.4.3. **Die Phase der öffentlichen Kommunikation.** Die Kommission und die Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird, legen regelmäßig öffentlich zugängliche gemeinsame Bewertungsberichte über den Fortgang der Verhandlungen vor. Zu diesem Zeitpunkt können sich Beobachter unter Befolgung der „Chatham-House-Regel“⁽¹⁴⁾ zu ihrer Einschätzung äußern und sensible Verhandlungsfragen aufzeigen, die in der vorangegangenen Frühwarnphase mit dem Gemischten Beratenden Ausschuss ermittelt wurden. In dieser Phase können die vorläufigen Verhandlungsergebnisse öffentlich erläutert werden. Sie dient der Information der Öffentlichkeit über den Stand der Verhandlungen.

4.4.4. **Die Phase der Vorlage des vorläufigen unabhängigen Folgenabschätzungsberichts zum Handelsabkommen.** In dieser Phase legen beide Parteien (Kommission und Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird) eine *vorläufige unabhängige Folgenabschätzung des Abkommens* vor. Zu diesem Zeitpunkt können die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner eine eigene Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des Abkommens vornehmen, u. a. durch eigene unabhängige Bewertungsanalysen. Einen wichtigen Beitrag dazu sollten die „externen Beobachter“ in Form eines für allen Parteien verfügbaren und der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Berichts leisten.

4.4.5. Nach Vorliegen der vorläufigen Folgenabschätzung beginnt ein neuer Zyklus aus *vertraulicher Verhandlungsphase*, auf die eine weitere *Frühwarnphase unter Beteiligung des Gemischten Beratenden Ausschusses* und eine weitere *Phase der öffentlichen Kommunikation* sowie schließlich die *Vorlage des abschließenden Folgenabschätzungsberichts zum Handelsabkommen* folgen. Dieser Verhandlungszyklus wird so lange fortgesetzt, bis das Abkommen von Vertretern der Kommission und der Länder des geografischen Gebiets, mit dem verhandelt wird, unterzeichnet wird.

4.4.6. Wird das Abkommen von den Vertragsparteien paraphiert, erstellen diese — zusammen mit den Beobachtern aus den Reihen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner im Gemischten Beratenden Ausschuss — ein **spezifisches Protokoll für die Einsetzung einer Internen Beratungsgruppe (DAG)** (für die EU und die Partnerländer), das die Regeln für deren Tätigkeit enthält (siehe Ziffer 5.5.2).

4.4.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass der vorgeschlagene Verhandlungsrahmen eine Herausforderung für alle an den Verhandlungen beteiligten Parteien darstellen würde. Dabei müssen sich die einzelnen Akteure (Kommission, Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartner, externe Beobachter) ihrer jeweiligen Rolle bewusst sein und ein besonders hohes Maß an Professionalität und Vorbereitung an den Tag legen. Der EWSA hält es für sinnvoll, die Beteiligung des Europäischen Parlaments zu stärken, das bei der Aushandlung und Überwachung von Abkommen eine größere Rolle spielen sollte. Der EWSA ist ebenfalls davon überzeugt, dass dies der einzige Weg ist, um eine wirkliche Einbeziehung aller Akteure einschließlich der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die Handelsverhandlungen zu gewährleisten und so sicherzustellen, dass der Inhalt des Abkommens tatsächlich Zustimmung findet.

5. Vorschlag für eine Reform der Internen Beratungsgruppen zur Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Abkommen

5.1. Die EU sieht sich immer stärkeren Forderungen nach einem inklusiven und demokratischen Dialog seitens der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner gegenüber, und zwar nicht nur bei der Aushandlung von Handelsabkommen, sondern auch während ihrer Umsetzung⁽¹⁵⁾. Der EWSA begrüßt zwar die Bemühungen der Kommission, Diskussions- und Beteiligungsräume zu schaffen, hält es jedoch für wesentlich, die Verfahren für die Überwachung, Bewertung und Umsetzung dieser Abkommen zu verbessern.

5.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Konsultationsgremien — die Internen Beratungsgruppen (DAG) —, die geschaffen wurden, um die Umsetzung und Durchführung der Verpflichtungen aus den Kapiteln Handel und nachhaltige Entwicklung sowie in Zukunft der Handelsabkommen insgesamt zu überwachen, dieses Ziel nicht zufriedenstellend erfüllen. So sind die Kriterien für die Zusammensetzung der DAG mangelhaft, und es fehlen klare Regeln für ihre Arbeitsweise.

5.3. Im Anschluss an die politischen Empfehlungen, die in dem Non-Paper der Internen Beratungsgruppen der EU⁽¹⁶⁾ ausgesprochen wurden, sowie mit Blick auf die jüngste Analyse zu den Internen Beratungsgruppen der EU und der Partnerländer⁽¹⁷⁾ können die DAG auf der Grundlage der folgenden vier für den Erfolg ihrer Tätigkeit ausschlaggebenden Aspekten bewertet werden:

⁽¹⁴⁾ Diese Regel besagt Folgendes: Wenn eine Sitzung vollständig oder zum Teil gemäß der Chatham-House-Regel abgehalten wird, steht es den Teilnehmern frei, die erhaltenen Informationen zu nutzen. Es darf dabei aber weder die Identität oder Zugehörigkeit des Redners bzw. der Redner noch die anderer Sitzungsteilnehmer offengelegt werden.

⁽¹⁵⁾ Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development.

⁽¹⁶⁾ Non-paper: Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups.

⁽¹⁷⁾ Martens, D., Potjomkina, D., Orbie, J., 2020, *Domestic Advisory Groups in EU trade agreements — Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?* Friedrich-Ebert-Stiftung — Universität Gent.

1. *Handlungsfähigkeit* der DAG,
2. *Informationsaustausch*,
3. *Überwachung der Abkommen*;
4. *politische Wirkung*.

5.3.1. In Bezug auf die **Handlungsfähigkeit** der DAG ist festzustellen, dass diese dank der entscheidenden Rolle des vom EWSA gestellten Sekretariats auf europäischer Seite tatsächlich eingerichtet wurden und arbeiten, während dies nur für einige Partnerländer gilt⁽¹⁸⁾. In den Partnerländern, wo es sie gibt, haben sie zweifellos aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen⁽¹⁹⁾ mit organisatorischen Schwierigkeiten sowie mit Problemen hinsichtlich der Repräsentativität, der ausgewogenen Vertretung der verschiedenen Interessenträger und der Unabhängigkeit ihrer Mitgliedsorganisationen⁽²⁰⁾ zu kämpfen.

5.3.2. Auch in Bezug auf die Fähigkeit zum allgemeinen **Informationsaustausch** zwischen den in den DAG vertretenen Interessenträgern scheint es zwar einen solchen Austausch grundsätzlich zu geben, allerdings auch hier mit klaren Unterschieden zwischen den DAG der EU-Seite und jenen der Partnerländer. In den DAG der EU findet abgesehen von einigen Meinungsverschiedenheiten im Allgemeinen ein guter Informationsaustausch zwischen den Teilnehmern statt. In den DAG der Partnerländer sind jedoch Spannungen zwischen den Unternehmensvertretern und Vertretern der anderen Bereiche zu beobachten. Die Beziehungen zwischen den Regierungen und den jeweiligen DAG („vertikaler Dialog“) sind jedoch sowohl auf Seiten der EU als auch der Partnerländer nach wie vor unbefriedigend. Darüber hinaus gibt es Forderungen nach einem stärker strukturierten und vertieften transnationalen Dialog zwischen den DAG der EU und der Partnerländer, der insbesondere bei den jährlichen transnationalen Treffen der Zivilgesellschaft geführt werden sollte. Zudem sollten die im Rahmen eines bestimmten Abkommens eingerichteten DAG jeweils eigene Sitzungen abhalten.

5.3.3. Was die **Überwachung** der Abkommen betrifft, so ist festzustellen, dass dies zwar das Hauptziel der DAG ist, dessen konkrete Umsetzung sich jedoch als schwierig erweist. Die Überwachung der Umsetzung und Durchführung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung scheitert in erster Linie an einem Mangel an spezifischen Ressourcen hierfür sowie an der fehlenden Unterstützung durch die jeweilige Regierung, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommt. In diesem Zusammenhang ist der Druck zu begrüßen, den die Kommission und die DAG der EU auf die Regierungen der Partnerländer ausüben, damit diese in der Überwachungsphase stärker ihrer Rechenschaftspflicht nachkommen⁽²¹⁾. Auf der Basis eines unverbindlichen Informationsberichts der IAO und der OECD, der den DAG zur Verfügung gestellt würde, könnten diese eine zuverlässige Bewertung des Handelsabkommens vornehmen.

5.3.4. Es steht außer Zweifel, dass die **politische Wirkung**, d. h. die Fähigkeit der DAG, Einfluss auf die Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung der Abkommen zu nehmen, nach den bisherigen Erkenntnissen völlig unzureichend ist. Die Kommission sollte ehrgeizigere Kriterien festlegen, damit die Regierungen den Empfehlungen der DAG Rechnung tragen. Auch wenn diese eigentlich verpflichtend sind, fehlt es doch an tatsächlicher Durchsetzungskraft. Zudem ist keine ständige Einbindung der DAG in Streitbeilegungsverfahren gewährleistet⁽²²⁾.

5.4. Ausgehend von diesen Überlegungen vertritt der EWSA die Auffassung, dass die DAG gründlich reformiert werden sollten, um die aufgezeigten Mängel zu beseitigen (siehe Ziffern 5.3.1 bis 5.3.4).

5.5. Der EWSA bekräftigt die Notwendigkeit, für alle Arten von ausgehandelten Abkommen ein einheitliches Gremium für die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner einzusetzen. Dieser **reformierten Internen Beratungsgruppe** würde es obliegen, die Umsetzung und Durchführung der Abkommen zu überwachen und deren Ergebnisse zu bewerten⁽²³⁾.

5.5.1. Dieses Gremium sollte für beiden Vertragsparteien (EU und Partnerländer) bestehen und voll funktionsfähig sein und alle Aspekte des Abkommens abdecken, wobei all jenen Aspekten des Abkommens Priorität eingeräumt werden sollte, die sich auf die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung auswirken.

⁽¹⁸⁾ Ein Beispiel hierfür ist Peru, wo Organisationen der Zivilgesellschaft wegen der fehlenden Bereitschaft der peruanischen Regierung, eine eigene DAG einzurichten, eine „Schatten“-DAG eingerichtet haben, die von der EU leider nicht anerkannt wurde. Martens et.al., 2020, a. a. O.

⁽¹⁹⁾ „Der EWSA stellt das Sekretariat für alle DAG der EU-Seite. Etwa 78 % der befragten EU-DAG (36 von 46) sind der Ansicht, dass die Sitzungen der DAG vom Sekretariat gut vorbereitet sind. Die meisten DAG der Drittländer erhalten jedoch keine vergleichbare Unterstützung bei der Organisation und Vorbereitung ihrer Arbeit. Der Großteil ihrer Arbeit wird häufig vom Vorsitzenden der DAG (und manchmal auch von den Stellvertretern Vorsitzenden) geleistet, die diesen Tätigkeiten nur eingeschränkt Zeit widmen können.“ Martens, D., et al, S. 16., a. a. O.

⁽²⁰⁾ Dies gilt etwa für die DAG Südkoreas, die zwar beträchtliche Fortschritte erzielt hat, aber nach wie vor weder voll repräsentativ noch unabhängig ist. Martens et.al., 2020, a. a. O.

⁽²¹⁾ Beim Abkommen EU–Korea führte politischer Druck zu einer offiziellen Beschwerde, und das Sachverständigengremium stellte fest, dass das Land die IAO-Übereinkommen nicht einhält.

⁽²²⁾ Abl. C 105 vom 4.3.2022, S. 40.

⁽²³⁾ Abl. C 159 vom 10.5.2019, S. 28.

5.5.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass jedes paraphierte Abkommen ein **Protokoll über die Arbeitsweise der DAG** enthalten muss, mit dem ein solider institutionalisierter Rahmen geschaffen werden kann, der die Regeln für seine Anwendung für beide Vertragsparteien (EU und Partnerländer) enthält und in dem Folgendes festgelegt ist:

- a) die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder der DAG, die deren Repräsentativität, eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Interessenträger und Unabhängigkeit gewährleisten müssen (siehe Ziffer 4.3.3);
- b) die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Vertreter der *Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)* und der *Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)* als „externe Beobachter“ in die DAG eingebunden werden, damit die Umsetzung der IAO-Übereinkommen im Rahmen von Freihandelsabkommen mittels des internen Aufsichtsmechanismus (*supervisory mechanism*) überwacht werden kann. Den Verhandlungsparteien ist ein spezifischer Bericht vorzulegen, in dem Probleme bei der Einhaltung der Sozialstandards der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung aufgezeigt werden. Darüber hinaus würde die Einbindung der OECD die Überwachung der Umsetzung der „Leitsätze für multinationale Unternehmen“ insbesondere entlang der Lieferketten durch die nationalen Kontaktstellen und die betreffenden Regierungen ermöglichen. Diese Bewertungen wären für die DAG jedoch nicht bindend;
- c) die Übertragung einer wirklich aktiven Rolle an die DAG bei der Einleitung von Streitbeilegungsverfahren in allen von dem jeweiligen Abkommen geregelten Fragen, die von den DAG an den Leitenden Handelsbeauftragten (*Chief Trade Enforcement Officer — CTEO*) weitergeleitet würden;
- d) ein Zeitplan mit verbindlichen und realistischen Fahrplänen für die in dem Abkommen festgelegten Verpflichtungen sowie klaren Fristen für die Ratifizierung;
- e) die Aktualisierung des Leitfadens für die Umsetzung der in dem Abkommen eingegangenen Verpflichtungen durch Festlegung einer Reihe qualitativer und quantitativer Indikatoren für die laufende Überwachung und *Ex-post*-Folgenabschätzung des Abkommens;
- f) das Datum, bis zu dem die unabhängige *Ex-post*-Folgenabschätzung für jede der Vertragsparteien (EU und Partnerländer) vorzulegen ist, sofern die Vertragsparteien es für angebracht halten, die vorgesehene Fünfjahresfrist vorzuziehen;
- g) die Zahl der Sitzungen, die von den DAG jeder der Vertragsparteien (EU und Partnerländer) im Laufe eines Jahres abzuhalten sind;
- h) die Verpflichtung, alljährlich eine gemeinsame Sitzung der DAG der EU und der Partnerländer abzuhalten;
- i) die Verpflichtung, alljährlich eine Sitzung der DAG der EU und der Partnerländer in Brüssel abzuhalten, an der sich alle in den DAG vertretenen Interessenträger aktiv beteiligen;
- j) die Verpflichtung, eine webbasierte Plattform einzurichten, über die den DAG-Mitgliedern vermittelt wird, wie wichtig es ist, dass die DAG voneinander lernen, die erforderlichen Informationen z. B. zu spezifischen Themen (Arbeitsrechte, Menschenrechte, Auswirkungen der Vorschriften für den Bio-Landbau auf den Handel usw.) sowie mögliche bewährte Verfahren austauschen und spezielle Online-Schulungen für die DAG-Mitglieder anbieten;
- k) ein Sitzungskalender, damit der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Stand der Arbeiten der DAG Bericht erstattet werden kann;
- l) die für die Arbeit der DAG erforderlichen Finanzmittel;
- m) die Verpflichtung, einen Jahresbericht über die Arbeitsweise der jeweiligen DAG zu erstellen. In diesem Bericht könnten die DAG Prioritäten und Empfehlungen für die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung festlegen, und die Europäische Kommission wäre verpflichtet, diese Prioritäten und Empfehlungen in die Prioritäten der EU für die Umsetzung des Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung aufzunehmen bzw. zu begründen, warum sie dies nicht tut;
- n) die Verpflichtung, dem EWSA die Sekretariatsaufgaben für die DAG der EU-Seite sowie für die technische Unterstützung bei der gemeinsamen Sitzung der DAG der EU und der Partnerländer zu übertragen. Die Verwaltung des EWSA würde technische Hilfe bei der Ermittlung der Partner in den Partnerländern (siehe Kriterien hierfür unter Ziffer 4.3.3) leisten und die Vorsitze der DAG bei der Festlegung der Tagesordnung, der Organisation der Sitzungen, der Abfassung der Sitzungsprotokolle, der Berichterstattung an die EU-Organe und die Zivilgesellschaft sowie bei der Erfüllung der Aufgabe unterstützen, die erforderlichen Informationen bereitzustellen.

5.5.3. Den Indikatoren für die laufende Überwachung kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zu. Diese müssen gewährleisten, dass die in dem Abkommen verankerten Verpflichtungen in Bezug auf die Ziel in den Bereichen Wirtschaft/Handel, Soziales, Umwelt und Gesundheitssicherheit eingehalten werden.

5.5.4. Der EWSA weist darauf hin, dass ihm mit Blick auf eine Reform der DAG eine entscheidende Rolle zukommt, weshalb eine angemessene Anpassung der personellen und finanziellen Ressourcen erforderlich ist. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Haushaltsbehörde erneut auf, nach Inkrafttreten der Reform zusätzliche Mittel bereitzustellen, die mit den von der Kommission geplanten laufenden Ausgaben im Einklang stehen, um die DAG bei der Durchführung der geplanten Tätigkeiten sowohl quantitativ als auch qualitativ zu unterstützen.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Die verschiedenen Verhandlungsphasen (Roadmap)

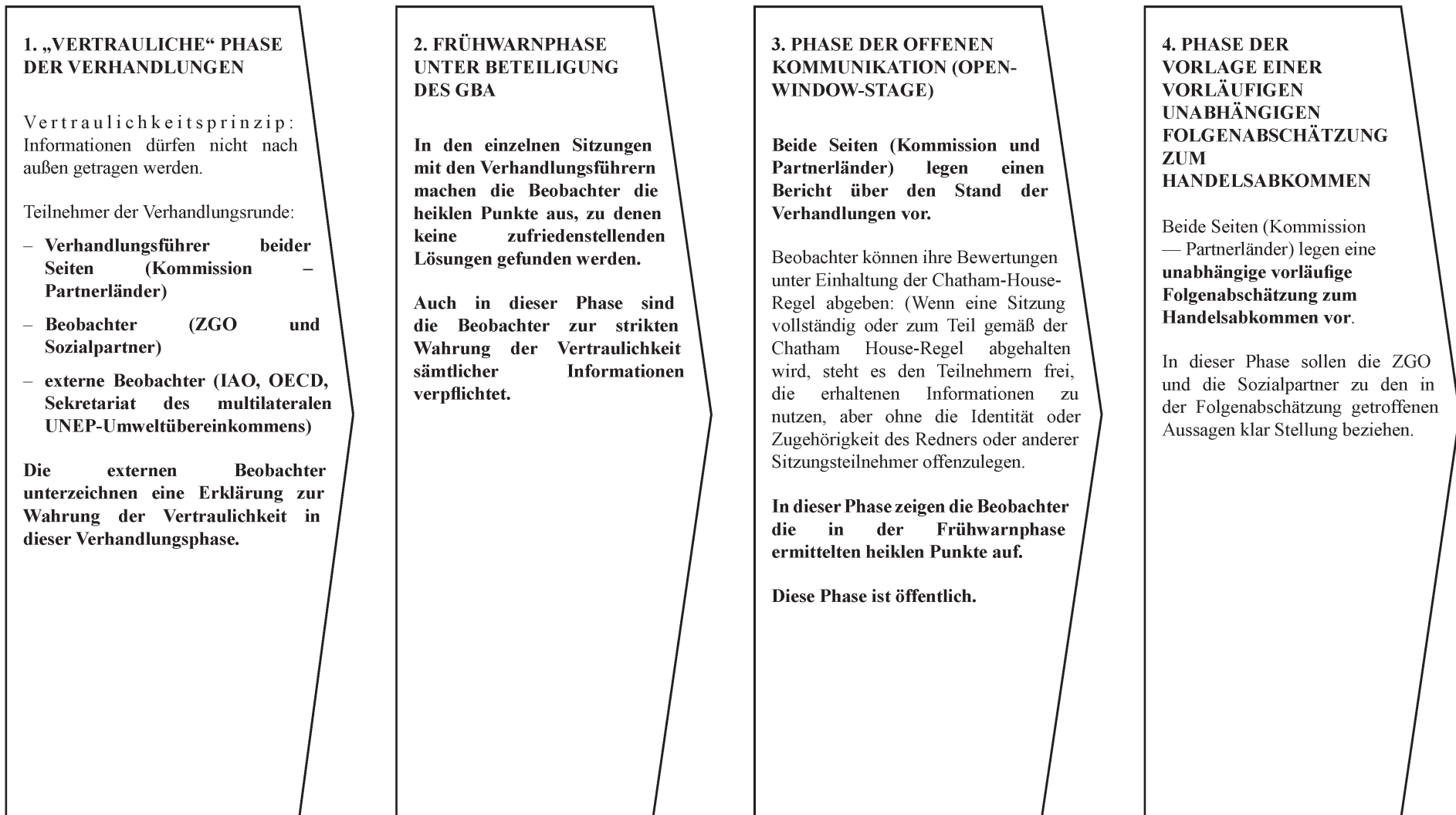


Abbildung 2

Die verschiedenen Verhandlungsphasen (Roadmap)

Der Verhandlungszyklus umfasst:

- √ die vertrauliche Verhandlungsphase,
- √ die Frühwarnphase,
- √ die Phase der offenen Kommunikation,
- √ die Phase der Vorlage einer vorläufigen unabhängigen Abschätzung der Folgen des Handelsabkommens.

Der Verhandlungszyklus wird so lange wiederholt, bis ein Abkommen geschlossen wird oder die Verhandlungen ausgesetzt werden.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: Bedingungen für die soziale Akzeptanz der Energiewende und des Übergangs zu einer Niedrigemissionswirtschaft

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des französischen EU-Ratsvorsitzes)

(2022/C 290/04)

Berichtersteller: **Arnaud SCHWARTZ**

Mitberichtersteller: **Pierre Jean COULON**

Befassung	Französischer Ratsvorsitz, 20.9.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	224/6/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Um die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den Planungs- und Umsetzungsphasen zu gewährleisten, fordert der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) alle beteiligten Akteure auf, in folgenden Bereichen für Verbesserungen zu sorgen: Unabhängigkeit des Prozesses, Qualität und Zugänglichkeit von Informationen, freiwillige und vielfältige Beteiligung, Klarheit der Modalitäten, Rechenschaftspflicht und Einbindung in Entscheidungsverfahren, Transparenz und Überwachung eines Plans bzw. Projekts vom Anfang bis zum Ende, aber auch Erschwinglichkeit und Funktionalität der Energiewende (d. h. mit verfügbaren Lösungen, etwa günstig gelegene Ladestationen für Elektrofahrzeuge in ausreichender Zahl).

1.2. Der EWSA fordert die EU auf, im Wege finanzieller Anreize die Verteilungsgerechtigkeit und den Prosum wesentlich stärker zu fördern, da dies der wichtigste Faktor für die lokale Akzeptanz der Energiewende ist. Informationen über diese Anreize sollten leicht zugänglich und auch die entsprechenden Verfahren sollten unkompliziert sein. Das Ziel der Energieunion, die Bürger in den Mittelpunkt der Politik zu stellen und dafür zu sorgen, dass sie leicht selbst zu Energieerzeugern werden und von neuen Technologien profitieren können, muss viel schneller als bisher vorgesehen erreicht werden. Des Weiteren betont der EWSA, dass eine gerechte Verteilung sowohl des Nutzens als auch der Kosten eines Projekts innerhalb einer Gemeinschaft wichtig ist.

1.3. Der EWSA schlägt vor, dass die EU die gegebenenfalls für die geringe öffentliche Beteiligung und Akzeptanz verantwortlichen Hindernisse ermittelt und beseitigt. In der Regel kann die gesellschaftliche Akzeptanz verbessert werden, wenn die betroffenen Bevölkerungsgruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit erhalten, an der Ausarbeitung von Projekten und an Planungsentscheidungen mitzuwirken. Ansatzpunkte eines Aktionsplans zur Förderung der Partizipation sollten daher unter anderem der Zeitmangel, die fehlende politische Bildung sowie die mangelnde Rechenschaftspflicht der zuständigen Behörden sein.

1.4. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Öffentlichkeit, insbesondere die Sozialpartner und die zivilgesellschaftlichen Organisationen, bereits in der Planungsphase stärker als bisher zu konsultieren oder gar in die Gestaltung einzubeziehen. Außerdem sollten auf allen territorialen Ebenen bis hin zur lokalen Umsetzung der Wende Ziele und Planung sorgfältig aufeinander abgestimmt werden. Dies ist unerlässlich, wenn auf dem Weg zu einer besseren gesellschaftlichen Akzeptanz Fortschritte erzielt und die Ziele der Energiewende in angemessenem Tempo erreicht werden sollen.

1.5. Der EWSA macht deutlich, dass eine bessere Akzeptanz in der Bevölkerung und bei den vom Wandel und den damit verbundenen technischen Veränderungen betroffenen Akteuren auch besondere Aufmerksamkeit und spezifische Maßnahmen in Bereichen wie lebenslanges Lernen, Umschulung und Weiterqualifizierung von Arbeitskräften, Unterstützung für Unternehmen und auf die verschiedenen vom Wandel betroffenen Gruppen ausgerichtete Informationskampagnen erfordert. Hierbei muss als Kernbotschaft hervorgehoben werden, dass die Energiewende notwendig ist, weil sie sowohl individuell als auch kollektiv gesehen gerechter und sauberer und langfristig für die Bürgerinnen und Bürger auch günstiger ist.

1.6. Der EWSA bekräftigt jedoch, dass die Energiewende den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Kommunen usw. individuelle und kollektive Veränderungen abverlangen wird. Da die negativen externen Effekte fossiler Energieträger im Rahmen der Energiepolitik bisher nicht berücksichtigt wurden, kommt es im Zuge der Dekarbonisierung kurzfristig zu einer Kostensteigerung für die Erzeuger und zu höheren Verbraucherpreisen. In diesem Zusammenhang bedarf es einer größeren Transparenz. Angesichts der derzeitigen Energiepreise fällt es den Verbraucherinnen und Verbrauchern schwer, freiwillig höhere Preise zu akzeptieren. Dieser Tatsache muss man sich unbedingt bewusst sein. Es ist deshalb auch wichtig, dass der Öffentlichkeit die Erfolge beim gerechten Übergang vermittelt werden. In der aktuellen Debatte stehen nämlich nur allzu oft negative Aspekte im Vordergrund. Ein Schlüsselement für einen sozialverträglichen und erfolgreichen Übergang ist die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen auf dem Weltmarkt, um eine übermäßige Belastung der Wirtschaft sowie Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

1.7. Der EWSA mahnt an, dass mit den früheren Steuern auf fossile Energie und den neuen grünen Steuern einkommensschwächere Haushalte verhältnismäßig stärker belastet werden als einkommensstarke Haushalte. Umweltschädliche Subventionen und Steuern müssen schrittweise, aber rasch abgeschafft werden, wie es von der Politik häufig versprochen wird. Die Einnahmen aus diesen neuen grünen Steuern sollten daher insbesondere in die soziale Innovation, die finanzielle Unterstützung finanziell schwächerer Haushalte bei der Umstellung auf saubere Energie und die Erhaltung ihrer Kaufkraft fließen.

1.8. Der EWSA weist außerdem darauf hin, dass im Rahmen des Übergangs zu einer emissionsarmen Gesellschaft das Konzept eines gerechten Übergangs in den Mittelpunkt der Überlegungen und Maßnahmen gestellt werden muss. Der gerechte Übergang muss mehr als eine Reihe politischer Ziele sein, da er die Grundlage für die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende bildet. Auf europäischer Ebene sollte das Paket „Fit für 55“ durch einen Rechtsrahmen für einen gerechten Übergang ergänzt werden, der beispielsweise konkrete Vorschläge enthält, die in dieser Stellungnahme erwähnt werden und die sich in nationalen Energie- und Klimapläne niederschlagen können.

1.9. Der EWSA fordert eine Neubewertung des Pakets „Fit für 55“, um die Fähigkeit zur Bewältigung von Energiepreisschwankungen und Problemen infolge von Notlagen — einschließlich Krieg — zu verbessern, sowie die Einführung angemessener Bestimmungen, um solche Situationen so zu bewältigen, dass negative Auswirkungen auf die Endverbraucher vermieden werden.

2. Hintergrund und Definitionsaspekte

2.1. Die Menschheit ist mit der Endlichkeit der Ressourcen der Erde ⁽¹⁾, dem massiven Verlust an Artenvielfalt und der Erderwärmung konfrontiert. Die Energiewende, das heißt die Umstellung auf eine klimaneutrale Wirtschaft, bedeutet für unsere Gesellschaften sowohl konkrete Veränderungen insbesondere durch eine Änderung unserer (individuellen und kollektiven) Gewohnheiten als auch einen grundlegenden Wandel unserer Lebensweise. Sie muss es uns auf demokratische und gerechte Weise sowie unter Wahrung der Ökosysteme ⁽²⁾ ermöglichen, unseren materiellen und energetischen Bedarf zu verringern und dabei gleichzeitig für das Wohlergehen aller zu sorgen ⁽³⁾.

2.1.1. Aus ökologischen, versorgungstechnischen und gesellschaftlichen Gründen ist es keine Option, fossile Brennstoffe in den kommenden Jahrzehnten so wie heute weiter zu nutzen. Die Umstellung auf eine klimaneutrale Gesellschaft ist also dringend notwendig.

2.1.2. Vor dem Hintergrund des grünen Wachstums ⁽⁴⁾ droht unseren Volkswirtschaften aufgrund der geringen Energierentabilität alternativer Energien jedoch ein systemischer Zusammenbruch, ganz zu schweigen von den potenziell verheerenden Auswirkungen von Bergbautätigkeiten auf die Umwelt.

2.1.3. Wenn wir für mehr Kohärenz sorgen und die gesellschaftliche Akzeptanz verbessern wollen, müssen wir in Zukunft

- die Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen durch ein verbessertes Recycling verringern;
- Folgenabschätzungen durchführen, um eine Energiewende zu fördern, bei der die Nutzung solcher Rohmineralien besser verhindert, verringert oder kompensiert werden kann;
- eine Kreislaufwirtschaft im Bereich der erneuerbaren Energien aufbauen;
- die Energieeffizienz fördern und die weltweite Energienachfrage drastisch senken;
- die Vorschläge des Pakets „Fit für 55“ zur Verbesserung der Fähigkeit zur Bewältigung von Energiepreisschwankungen und Problemen infolge von Notlagen — einschließlich Krieg — neu bewerten.

⁽¹⁾ <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>

⁽²⁾ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/07/IPBES_IPCC_WR_12_2020.pdf

⁽³⁾ <https://doughnuteconomics.org/about-doughnut-economics>

⁽⁴⁾ <https://eeb.org/library/decoupling-debunked/>; <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>

2.1.4. Angesichts der Grenzen der Szenarien in Bezug auf technologische Risiken, das Versagen von CO₂-Senken und die mangelnde Energieeffizienz wird es notwendig sein, durch einen systemischen sorgsam Umgang mit Energie und ein Überdenken unserer Lebensweise deutliche Spielräume zu schaffen, aber auch für eine bessere Akzeptanz der Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu sorgen.

2.2. Die Voraussetzungen für die gesellschaftliche Akzeptanz eines solchen Wandels sind in den letzten Jahren wissenschaftlich untersucht worden. In dieser Stellungnahme gibt der EWSA einen Überblick, insbesondere mit dem Ziel, die Praktiken der EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten zu verbessern.

2.3. Die gesellschaftliche Akzeptanz von Projekten zur Förderung der Energiewende ist eine äußerst komplexe Frage. Dabei spielen Erwägungen zum Verständnis der vorgeschlagenen Technologien, der damit verbundenen Risiken (u. a. sozialer, gesundheitlicher, wirtschaftlicher Art) und möglicher Alternativen sowie die Bewertung der Kosten und Vorteile der empfohlenen Optionen und die Einstellungen der Bevölkerung vor Ort eine Rolle. Um Akzeptanz in der Gesellschaft zu erreichen, muss mit der Bevölkerung sowie mit sämtlichen Interessenträgern über einschlägige Vorhaben diskutiert und eingehender erörtert werden, in welche Richtung die Raumentwicklung gehen soll und welcher Lebensstil vor Ort wünschenswert ist.

2.4. Laut einschlägiger Studien⁽⁵⁾ und nach Auffassung des EWSA sind die wichtigsten Faktoren für die Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz:

- Vertrauen in die Governance und gerechte Verfahren,
- eine gerechte und erschwingliche Energiewende,
- Standort- und Planungsfragen,
- die Auswirkungen gesellschaftlich-demografischer Faktoren,
- die gesellschaftlich-technische Machbarkeit.

2.5. Im Folgenden soll dargestellt werden, was unter diesen Schlagwörtern zu verstehen ist und welche ihrer Aspekte als Mittel zur allmählichen Verwirklichung einer Niedrigemissionswirtschaft genutzt werden können.

3. Umsetzungsbedingungen

3.1. *Vertrauen in die Governance und gerechte Verfahren*

3.1.1. Zahlreiche Studien belegen, dass Vertrauen ein maßgeblicher Faktor für das Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz ist. Es besteht ein Zusammenhang zwischen gerechten Verfahren, Vertrauen und Akzeptanz des Wandels. Eine transparente Entscheidungsfindung und die Verbreitung von Informationen verbessern das gegenseitige Vertrauen zwischen Projektentwicklern und Gemeinschaften.

3.1.2. Der EWSA bekräftigt deshalb, dass die Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen sollte, beispielsweise im Hinblick auf die Verwendung der verschiedenen EU-Fonds. Er ist ferner der Auffassung, dass die Kommission ihre Vorschläge in allen Amtssprachen zeitnah in verständlicher Form veröffentlichen sollte, um einen breiten Zugang und eine breite Beteiligung zu gewährleisten.

3.1.3. Darüber hinaus geht aus den Studien hervor, dass die Bürgerbeteiligung dazu beiträgt, den Anliegen der Gemeinschaft Rechnung zu tragen und das gegenseitige Vertrauen zu stärken. Die Verbreitung von Informationen ist entscheidend für die Berichtigung falscher Vorstellungen vom Wandel und von Maßnahmen oder Instrumenten, die zu seiner Verwirklichung eingesetzt werden. Daher ist es wichtig, Konsultationen zu Themen wie Standort, Kosten und mögliche negative ökologische, wirtschaftliche, gesundheitliche und soziale Auswirkungen von Projekten zur Energiewende durchzuführen, aber auch deren Vorteile ins Bild zu rücken. So wird auch die Akzeptanz in der Öffentlichkeit für den Bau neuer Anlagen in der Umgebung gefördert.

3.1.4. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass es für die Akzeptanz in einer Gemeinschaft maßgeblich ist, mit den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie mit den betroffenen Interessenträgern in Dialog zu treten und durch eine offene Kommunikation und die frühestmögliche Beteiligung an der Entwicklung von im Zusammenhang mit der Energiewende durchgeführten Maßnahmen und Projekten⁽⁶⁾ auf allen geeigneten territorialen Ebenen — von der lokalen bis zur EU-Ebene — gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.

3.1.5. Um die Partizipation zu fördern und Vertrauen aufzubauen, ist es wichtig, sich lokalen Rückhalt zu verschaffen, insbesondere bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, die den Wandel auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse öffentlich unterstützen⁽⁷⁾. Dank eines solchen lokalen Netzes können Informationen in der Öffentlichkeit auf natürlichere Weise verbreitet und eventuell kursierende falsche Vorstellungen kompensiert werden.

⁽⁵⁾ Trends in Social Acceptance of Renewable Energy Across Europe — A Literature Review, 8.12.2020.

⁽⁶⁾ Dies entspricht auch den Empfehlungen der französischen Umweltschutzorganisation France Nature Environnement in ihren *Informationsbroschüren* (u. a. vorliegend zu den Themen Methanisierung und Windkraft).

⁽⁷⁾ <https://www.fondation-nicolas-hulot.org/sondage-science-et-transition-ecologique-en-qui-les-francais-ont-il-confiance/> (nur auf Französisch).

3.1.6. Die partizipative Demokratie ist heute ein Schlüsselement des Modells der Unionsbürgerschaft. Der Vertrag von Lissabon garantiert die Komplementarität von repräsentativer und partizipativer Demokratie. Aus internationaler Sicht bilden der Zugang zu Informationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung und Entwicklung zwei der drei Säulen des Übereinkommens von Århus. Bei ihrer Umsetzung besteht noch Verbesserungsbedarf, ebenso wie bei der Verwirklichung der Säule „Zugang zu Gerichten“⁽⁸⁾.

3.1.7. Die öffentliche Debatte als Beteiligungsform sollte gefördert werden. Sie muss von einem unabhängigen Expertenausschuss für Bürgerbeteiligung mit nachweislicher Erfahrung organisiert werden⁽⁹⁾. Dies ist eine Garantie für die unverzichtbare Glaubwürdigkeit der gesamten Debatte, mit der die Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung wichtiger, ihren Wohnort betreffender Maßnahmen eingebunden werden. Mit einer solchen Debatte werden alle interessierten Kreise umfassend und auf transparente Weise über einen Plan, ein Programm oder ein Vorhaben in der Konzeptionsphase informiert, während ihnen gleichzeitig die Möglichkeit gegeben wird, sowohl als Einzelpersonen als auch als organisierte Gruppe ihre Meinung zur Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zu äußern.

3.1.8. In den letzten Jahren hat die Digitalisierung der Bürgerbeteiligung ohne jegliche Rechenschaftspflicht und ohne Debatten mit außenstehenden Mittlern, die für die angewandte Methode bürgen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger allmählich untergraben. Über die reine Information hinaus bedarf es einer Kombination aus Online-Konsultationen und physischen Zusammentreffen⁽¹⁰⁾, um die Öffentlichkeit in allen Phasen einzubeziehen und gemeinsam die notwendigen Entscheidungen zu fällen.

3.1.9. Zur Verbesserung des Dialogs zwischen allen Interessenträgern sollten die Entscheidungsträger in den Behörden bzw. der repräsentativen Demokratie im Anschluss an die Konsultation der Öffentlichkeit zum Beispiel verpflichtet werden, schriftlich nachzuweisen, was sie mit den verschiedenen Beiträgen machen und welche Verbesserungen den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen werden. Eine solche Rechenschaftspflicht würde dazu führen, dass die Gründe für die Entscheidungen besser verstanden werden, was das Vertrauen in die Demokratie stärken würde.

3.2. Eine gerechte und erschwingliche Energiewende

3.2.1. Das Paket „Fit für 55“ und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 bergen immense Herausforderungen. Nach Angaben der Europäischen Kommission werden zur Erreichung unserer Ziele für 2030 allein für die Energieerzeugungssysteme jährlich zusätzliche Investitionen in Höhe von 350 Mrd. EUR vonnöten sein. Die große Frage für den EWSA und natürlich die Gesellschaft insgesamt ist, wer dafür zahlt, wer investiert, wer davon profitieren wird und ob die Mittel ausreichen.

3.2.2. Eine gerechte Verteilung zugunsten einer fairen und erschwinglichen Energiewende gewährleistet, dass nicht nur die Kosten fair verteilt werden, sondern dass das Vorhaben auch allen im selben Maße zugutekommt. Sie ist ein wesentlicher Einflussfaktor für gesellschaftliche Akzeptanz. Finanzielle Anreize ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand und technische Schwierigkeiten erweisen sich sogar als größter Motivationsfaktor für die Akzeptanz eines Vorhabens im Zusammenhang mit der Energiewende. Hierdurch werden Privatpersonen, Landwirte, KMU, Energiegemeinschaften usw. bereit sein, sich mit ihren Investitionen und ihrem Engagement in das neue System einzubringen, um den notwendigen Wandel herbeizuführen.

3.2.3. Es liegt nahe, dass eine grundlegende Voraussetzung für einen sozialverträglichen und erfolgreichen Übergang zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft darin besteht, dass die europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig bleiben, um eine übermäßige Belastung der Wirtschaft sowie Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

3.2.4. Verschiedene Formen finanzieller Anreize (z. B. niedrigere Energiepreise oder Möglichkeiten der Einkommensschaffung, Unterstützung der lokalen Wirtschaft und für Weiterbildung oder Umschulung) begünstigen die Akzeptanz auf lokaler Ebene und die Gewinnung von Rückhalt für ein Vorhaben ganz erheblich.

3.2.5. Auch die Wahrnehmung der Vorteile kann dazu beitragen, die Akzeptanz vor Ort zu verbessern. So wird etwa die Schaffung lokaler Arbeitsplätze insbesondere in von der Energiewende betroffenen Arbeitsmarktregionen als Nutzen für die Gemeinschaft wahrgenommen, was der Akzeptanz eines Vorhabens förderlich sein kann.

3.2.6. Vor allem Strom aus Wind- und Solaranlagen ist vielerorts bereits die erschwinglichste und nachhaltigste Alternative oder auf dem Weg dahin, diese zu werden. Eine Möglichkeit besteht darin, lokale Bürgergemeinschaften in die Erzeugung dieses kostengünstigen Stroms einzubinden und sie davon profitieren zu lassen: Dadurch, dass sie an der Stromerzeugung mitwirken, ändert sich ihre Rolle, sodass aus Verbrauchern Prosumenten werden. Ihre Rechte müssen gestärkt und abgesichert werden. Dieser Ansatz ist angesichts der zunehmenden Elektrifizierung in den Bereichen Verkehr und Wärmeversorgung umso wichtiger.

3.2.7. Für das Klima ist es theoretisch unerheblich, wer eine Photovoltaik- oder Windenergieanlage errichtet und betreibt. Für die lokale Akzeptanz und die regionale Wirtschaft ist dieser Aspekt jedoch von zentraler Bedeutung. In der Praxis müssen daher besondere Anstrengungen unternommen werden, um eine solche Beteiligung zu ermöglichen.

3.2.8. Nach Auffassung des EWSA könnten folgende Maßnahmen dazu beitragen, die Zahl der Prosumenten und die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende rasch zu steigern:

⁽⁸⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 66.

⁽⁹⁾ Wie der nationale Ausschuss für die öffentliche Debatte (*Commission nationale du débat public*) in Frankreich.

⁽¹⁰⁾ Siehe öffentlicher Bericht 2011 des Conseil d'État (französischer Staatsrat) mit dem Titel „Consulter autrement, participer effectivement“, La Documentation française 2011.

- a) Gemeinschaftliche Selbstversorgung: Wenn die Verbraucher gemeinsam Anlagen betreiben und der dort erzeugte Strom vor Ort verbraucht wird, sollte dieser Strom als selbst erzeugter Strom behandelt werden.
- b) Gemeinsame Nutzung von Energie: Bei Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften sollte für Strom, der im Rahmen einer gemeinsamen Energienutzung von den Erzeugern verbraucht wird, ein geringeres Netzentgelt erhoben werden.
- c) Virtuelle Netto-Stromverbrauchsabrechnung: Dadurch können auch Bürger, die nicht in unmittelbarer Nähe einer Anlage zur Gewinnung erneuerbarer Energie wohnen, daran teilhaben und den erzeugten Strom direkt nutzen. Um dies zu ermöglichen, sollten virtuelle Netzzählerregelungen gesetzlich als neue Möglichkeit vorgesehen werden, bei der jede Kilowattstunde an verbrauchtem Strom aus dem System, an dem der Verbraucher beteiligt ist, durch Kilowattstunden ausgeglichen wird, die der Verbraucher zu einem anderen Zeitpunkt aus einer anderen Quelle bezieht. Solche Zählerregelungen gibt es bereits in Griechenland, Polen und Litauen.

3.2.9. Der lokale Prosum ist auch im Zusammenhang mit intelligenten Zählern von Interesse, die Preissignale des Marktes verarbeiten und einen netzfreundlichen Verbrauch sowie eine netzfreundliche Flexibilität ermöglichen, die auf diese Weise belohnt werden können. Durch das Zusammenspiel dieser Maßnahmen kann die Netzauslastung verringert und somit der Notwendigkeit eines Netzausbaus entgegengewirkt werden.

3.2.10. Die Frage des Anstiegs der Energiekosten und der Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zu dessen Eindämmung muss bei künftigen politischen Maßnahmen im Mittelpunkt stehen. Der EWSA unterstützt nicht nur Sofortmaßnahmen zur Vermeidung drastischer sozialer Folgen, sondern spricht sich auch nachdrücklich für Marktbewertungen aus, mit denen das Verhalten der Akteure auf dem Energiemarkt analysiert wird. Er weist dabei auf die gemeinsamen Werte der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hin, die im Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, das dem AEUV als Anhang beigefügt ist, niedergelegt sind. Damit könnte für eine größere Effizienz gesorgt und Marktversagen verhindert werden. Die Märkte müssen wirksamer von den Behörden kontrolliert werden.

3.2.11. Der EWSA fordert eine Neubewertung des Pakets „Fit für 55“, um die Fähigkeit zur Bewältigung von Energiepreisschwankungen und Problemen infolge von Notlagen — einschließlich Krieg — dahin gehend zu verbessern, dass negative Auswirkungen auf die Endverbraucher vermieden werden, indem beispielsweise geeignete Mechanismen eingeführt werden, um überhöhte Preise zu vermeiden, wie z. B. die vorübergehende Aussetzung des Emissionshandelsystems.

3.2.12. Gleichzeitig muss soziale Gerechtigkeit gewährleistet und die zunehmende Energiearmut der Menschen in Europa angegangen werden⁽¹¹⁾. Der Europäischen Kommission zufolge birgt die Bekämpfung des Klimawandels konkrete Risiken für eine Verschärfung der Ungleichheiten, wogegen spezifische öffentliche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Insbesondere geht es darum, die berufliche Ausbildung und Umschulung zu verbessern und den Anstieg bestimmter Preise für von Energiearmut betroffene Haushalte unter Kontrolle zu halten⁽¹²⁾. Eine Energiewende, die Arbeitsplätze schafft und die Kaufkraft einkommensschwacher Haushalte bewahrt, wird gesellschaftlich besser akzeptiert⁽¹³⁾.

3.2.13. Auch werden zur Erleichterung der Akzeptanz der Energiewende zusätzlich verschiedene Szenarien in Betracht gezogen, die einkommensschwachen Haushalten mehr Mittel zur Verfügung stellen, wie z. B. in den Simulationen des Konsortiums Locomotion. Allerdings weist der EWSA darauf hin, dass der Klima-Sozialfonds und der EU-Fonds für einen gerechten Übergang⁽¹⁴⁾ aufgestockt und ausgeweitet werden müssen, um wirksam dafür zu sorgen, dass niemand zurückgelassen wird. Im Hinblick darauf sollten alle Aspekte, die zu Ausgrenzung und Marginalisierung führen können, berücksichtigt werden.

3.2.14. Um insbesondere die am stärksten benachteiligten Menschen bei der konkreten Umstellung auf saubere Energie zu unterstützen, wäre es zudem sinnvoll, Umverteilungsmaßnahmen zu entwickeln und zu verbessern und zu diesem Zweck innovative Maßnahmen⁽¹⁵⁾ wie ein bedingungsloses Grundeinkommen, Steuerermäßigungen, kürzere Arbeitszeiten, Jobsharing, Beschäftigungsgarantieprogramme sowie mehr Mitsprache der Arbeitnehmer bei der Unternehmensführung zu erproben.

3.2.15. Diese und andere oben genannte Maßnahmen können die Akzeptanz der Energiewende erhöhen. Sie könnten durch die Mittel unterstützt werden, die derzeit noch in Subventionen für fossile Energieträger, Zuschüsse und Steuervergünstigungen fließen. Es ist wichtig, Finanzierungsquellen für nachhaltige Investitionen zu schaffen.

⁽¹¹⁾ Informationsbericht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses Bewertung der Europäischen Energieunion — Die soziale und gesellschaftliche Dimension der Energiewende.

⁽¹²⁾ Aufgrund von Energiearmut kommt es zu Phänomenen wie Energiediebstahl (Anzapfen von Netzen anderer), sei es aus Armut oder aus zivilem Ungehorsam gegenüber dem Stromhandelssystem.

⁽¹³⁾ ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 158.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 55.

⁽¹⁵⁾ <https://eeb.org/library/escaping-the-growth-and-jobs-treadmill/>

3.2.16. So müssen nun, wie bereits seit Langem zugesagt, umweltschädliche Subventionen sehr schnell abgeschafft werden, und es bedarf der Entwicklung grüner Steuern auf der Grundlage einer gezielten Besteuerung⁽¹⁶⁾, d. h. mittels einer Zweckbindung der Finanzierungsquellen zugunsten der Energiewende. Dadurch werden das Verständnis und die Akzeptanz der öffentlichen Maßnahmen in diesem Bereich für alle erleichtert.

3.2.17. Die soziale Akzeptanz grüner Steuern setzt einen Ausgleich voraus, bei dem die Einkommen der Haushalte und ihre Energiearmut berücksichtigt werden (Fehlen öffentlicher Verkehrsmittel, schlechte Isolierung des Wohnraums, schlechte Effizienz des Heizungssystems und des eigenen Fahrzeugs usw.), damit sie von potenziellen langfristigen Einsparungen durch weniger energieintensive Geräte und Systeme profitieren können⁽¹⁷⁾.

3.2.18. Ebenso sollte eine CO₂-Karte⁽¹⁸⁾, mit der den Bürgerinnen und Bürgern ein individuelles, nicht übertragbares CO₂-Guthaben zugeteilt wird, erprobt werden, um nicht nur zu sondieren, ob dies eine erzieherische Wirkung im Hinblick auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen und die Förderung der Energiewende vor Ort hat, sondern auch, ob sich mit einer solchen Maßnahme, die für alle gleichermaßen greift, die Akzeptanz der Energiewende verbessern lässt.

3.2.19. Wie wirksam die öffentlichen Akteure (neben ihren Verfahren und Maßnahmen zugunsten eines sorgsameren Umgangs mit Energie und erneuerbarer Energien, der partizipativen Demokratie, des sozialen Dialogs und der Finanzierung bürgerbetriebener Anlagen und lebenslanger Bildungsmaßnahmen zur Energiewende) mit gutem Beispiel vorangehen, hängt davon ab, inwieweit sie in der Lage sein werden, die Frage der Finanzierung auf den Tisch zu bringen und zum Beispiel mit einem mehrjährigen Programm zur Finanzierung der energetischen Sanierung mit Ergebnisverpflichtung für eine nachhaltige Finanzierung zu sorgen.

3.2.20. Neue Subventionen und steuerliche Maßnahmen müssen sinnvoll durch Normen ergänzt werden, die für alle verbindlich gelten, da sie ebenso wie die Maßnahmen, die für die Entwicklung von Spiegelwechselwirkungen zur Förderung des Wandels erforderlich sind, auch zur Verwirklichung der lebenswerten Welt beitragen werden, die wir uns wünschen.

3.3. Standort und Planung

3.3.1. Viele Probleme in Verbindung mit dem Standort von der Energiewende förderlichen Projekten hängen mit ihren besonderen physischen Eigenschaften zusammen. Um diesen Hemmfaktoren zu begegnen, bedarf es weiterer Anstrengungen, vor allem durch die Verbreitung von Wissen zur Bekämpfung von falschen Informationen und durch den Einsatz bewährter Verfahren zur Lösung dieser Probleme.

3.3.2. Dabei geht es insbesondere darum, sich das kulturelle und städtebauliche Erbe der Vergangenheit bewusst zu machen (durch Gewerbe- und Industriegebiete entstellte Vorstädte, Nutzung fruchtbarer Flächen für Parkplätze, Wohngebiete und Vorstadtsiedlungen, die eine Abhängigkeit von privaten Pkw begünstigen usw.). Die Vorteile der Energiewende überwiegen heute gegenüber den Auswirkungen auf „landschaftliche Aspekte“. Um zu gewährleisten, dass sie auf nachhaltige Weise verwirklicht wird, müssen wir die negativen Auswirkungen im Zusammenhang mit ihrem Flächenbedarf so weit wie möglich vermeiden bzw. verringern und ausgleichen.

3.3.3. Dies sollte erreicht werden, indem die Infrastruktur an Orten errichtet wird, an denen sie nicht in Konkurrenz zur Landwirtschaft oder zum Naturschutz und zum kulturellen Erbe steht. Eine Lösung besteht darin, die Anlagen in bestehende städtische oder industrielle Gebiete zu integrieren oder sie in Randgebieten mit geringem Anbau- oder Naturwert anzusiedeln.

3.3.4. Wenn die Ansiedlung auf Anbauflächen unvermeidbar ist, sollte die Anlage soweit wie möglich in das landwirtschaftliche System integriert werden und darf nicht zu Rodungen und/oder Netto-Flächenverbrauch führen.

3.3.5. Um die gesamte Bevölkerung angemessen zu informieren und ihr Vertrauen zu gewinnen, sollten die Anlagen sowie alle energiebezogenen nationalen und europäischen Ziele und Pläne außerdem systematisch strengen Umweltverträglichkeitsprüfungen unterzogen werden.

3.3.6. Auch Ex-post-Bewertungen sind unerlässlich, um in unserer Gesellschaft eine kontinuierliche Verbesserungsdynamik aufrechtzuerhalten. Ergänzend dazu sollten Brücken für den Dialog zwischen allen territorialen Ebenen geschlagen sowie geeignete Instrumente zur Überwachung und Umsetzung der Maßnahmen geschaffen werden, um Flächenverbrauch sowie die „Verlagerung von Umweltproblemen“ weitgehend zu verhindern, wie insbesondere von der Europäischen Umweltagentur (EUA) empfohlen wird⁽¹⁹⁾.

3.3.7. Bei der Ex-post-Bewertung von mit der Energiewende zusammenhängenden Maßnahmen und Projekten ist die Bezifferung der Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft ein Aspekt, der Akzeptanz in der Gesellschaft schaffen kann.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 8.

⁽¹⁷⁾ Eurofound, 2015, Access to social benefits: reducing non-take-up, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. Veröffentlichung der Europäischen Umweltagentur (EUA) und der Stiftung Eurofound „Exploring the social challenges of low-carbon energy policies in Europe“, ef22004en.pdf

⁽¹⁸⁾ <https://www.socialter.fr/article/carte-carbone-plutot-qu-une-taxe-un-quota-pour-chaque-citoyen-1> (nur in Französisch).

⁽¹⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/themes/energy/renewable-energy/eu-renewable-electricity-has-reduced>

3.3.8. Eine ergänzende Lösung für die Schwierigkeiten bei der Suche nach Standorten für die Energieerzeugung in Europa könnte darin bestehen, in benachbarten Ländern erzeugten grünen Strom in flüssiger Form durch die Nutzung von Wasserstoff als Träger in die EU einzuführen. Dies muss im Hinblick auf die soziale Akzeptanz als ein Aspekt der gemeinsamen Entwicklung dieser Regionen verstanden werden⁽²⁰⁾.

3.4. *Gesellschaftlich-demografische Faktoren*

3.4.1. Neben diesen Gründen spielt auch die allgemeine Demografie eine Rolle bei der öffentlichen Wahrnehmung. Im Vorfeld durchgeführte demografische Studien würden zur gezielteren Formulierung einer Strategie zur Förderung der Akzeptanz von Vorhaben beitragen, da sie Aufschluss über die Größe und Zusammensetzung der Zielgruppen geben, von denen am ehesten Widerstand zu erwarten ist. Solche Studien sollten für alle Interessenträger zugänglich sein.

3.4.2. Es besteht ein Zusammenhang zwischen einer höheren Akzeptanz und einem höheren Bildungsniveau sowie einem geringeren Alter. Daher ist es wichtig, das lebenslange Lernen (auch in Unternehmen und Berufsbildungszentren) in den Bereichen Energiebewusstsein, Bürgerbeteiligung und Investitionen in kollektive Maßnahmen zur Förderung der Energiewende weiterzuentwickeln.

3.4.3. Der EWSA schlägt vor, dass sich die Sensibilisierungskampagnen für die Energiewende an der BIMBY-Bewegung (Build In My Backyard, in Anlehnung an die NIMBY-Haltung, Not In My Backyard) orientieren und zu gesellschaftlicher Nachahmung anregende Beispiele und deren Nutzen für die Bevölkerung herausstellen sollten — eine Reihe positiver Narrative in Form von Erfahrungsberichten und konkreten Erfolgsgeschichten aus verschiedenen Regionen und Ländern, mit denen sich die Menschen identifizieren können.

3.4.4. All dies könnte Akzeptanz schaffen und dazu anregen, gemeinsam auf die neue Lebensweise hinzuwirken, die notwendig ist, um dem heutigen Gebot der Abkehr von fossilen Energieträgern zu entsprechen. Es sollten Mittel für Sensibilisierungsmaßnahmen bereitgestellt werden, die von verschiedenen Interessenträgern auf sinnvolle Weise mitgetragen werden könnten.

3.4.5. Es besteht kein Konsens über die unmittelbaren Auswirkungen besonderer gesellschaftlich-demografischer Faktoren, da sie von Land zu Land und je nach politischem Kontext unterschiedlich sind. Sie wirken sich jedoch eindeutig auf die lokale Akzeptanz von Plänen und Vorhaben zur Förderung der Energiewende aus. Der EWSA hält es daher für notwendig, im Zusammenspiel mit den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Energiewende zu unterstützen.

3.4.6. Bei der Argumentation unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Akzeptanz wird jedoch bisweilen den Zielgruppen die Verantwortung dafür zugeschoben, ob die betreffenden Technologien angenommen werden oder nicht. Dabei wird davon ausgegangen, dass allein die gesellschaftliche Dimension bei der Erschließung des Potenzials der Technologien eine Rolle spielt. Der Widerstand gegen den Erwerb oder die Nutzung neuer Instrumente kann jedoch komplexer sein⁽²¹⁾.

3.5. *Gesellschaftlich-technische Machbarkeit*⁽²²⁾

3.5.1. Die Annahme bestimmter Anlagen wird auch durch Hemmfaktoren technischer Art gebremst. Insbesondere erweist es sich als schwierig, eine Gesellschaft, die paradoxerweise zu immer mehr Konsum einlädt, was in eklatantem Widerspruch zu der geforderten Energieeinsparung steht, zu einer weniger energieintensiven Kultur hinzuführen.

3.5.2. Gesellschaftliche Akzeptanz bezieht sich auf die komplexe Situation einer akzeptierten Koexistenz von Technik und Nutzern. Doch Akzeptanz bedeutet nicht Annahme (siehe z. B. intelligente Zähler, die theoretisch akzeptiert, aber nicht angenommen und daher auch nicht installiert werden). Die Annahme setzt zunächst eine gewisse Verbreitung der betreffenden Technologie voraus. Es wird nicht mehr darüber diskutiert, sie hat sich bewährt und besteht neben anderen technologischen Alternativen, was jedoch nicht gleichbedeutend mit ihrer Akzeptanz ist. Akzeptanz bedeutet, sie sich zu eigen zu machen, in dem Sinne, dass sie in die eigene Lebensweise integriert, als unentbehrlich und unumgänglich angesehen wird.

3.5.3. Die einer Annahme von Übergangstechnologien im Wege stehenden Hindernisse gehen auch darauf zurück, dass bei ihrer Konzipierung meist davon ausgegangen wird, dass die Nutzer wissen werden, wie sie sie zweckentsprechend einsetzen.

3.5.4. Von den Nutzern wird erwartet, dass sie die durch diese Technologien ermöglichten Energievorhaben mittragen, noch bevor sie in der Lage sind, ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Zahlreiche Umfragen zeigen jedoch, dass selbst technische Alltagsgegenstände mangels ausreichender Kenntnis der tatsächlichen Einsatzmöglichkeiten und -modalitäten bei Weitem zu wenig genutzt werden.

⁽²⁰⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 30.

⁽²¹⁾ Die Anschaffung eines Elektroautos geht beispielsweise mit einer Umstellung der Fahrweise von manueller Gangschaltung auf Automatikgetriebe einher, was abschreckend wirken kann.

⁽²²⁾ <https://www.larevuedelenergie.com/les-energies-renouvelables-en-transition-de-leur-acceptabilite-sociale-a-leur-faisabilite-sociotechnique/> (nur in Französisch).

3.5.5. Die gesellschaftlich-technische Machbarkeit kann als ein Prozess der Integration und Verbreitung in der Gesellschaft über einen Zeitraum mit verschiedenen Phasen betrachtet werden. Die erste Phase ist grundlegend, da sie die Zeit der Forschung und Entwicklung sowie der Auseinandersetzungen⁽²³⁾ betrifft, d. h. die Phase, in der die mit der Einführung der neuen Technologie einhergehenden Veränderungen antizipiert werden. In der zweiten Phase liegen bereits erste Erfahrungen vor. Hier werden das zugrunde liegende Konzept sowie die geplante Nutzung und die Eignung der Technologien zur Integration in die Gesellschaft einander gegenübergestellt. Die letzte Phase ist die Verbreitung der Technologie und ihre langfristige Nutzung. In diesem Stadium entscheidet sich, ob das Vorhaben angenommen oder abgelehnt wird, ob es von der Öffentlichkeit mitgetragen wird und wie es in der Gesellschaft verwirklicht wird.

3.5.6. An dieser Stelle wird die lokale Ebene aktiv: Die Gebietskörperschaften versuchen gegebenenfalls, diese Technologien zur Bewältigung bestimmter Herausforderungen einzusetzen. Die Integration in die Gesellschaft entspricht also den makrosozialen Veränderungen, die durch ihre Annahme in Gang gesetzt werden.

3.5.7. Durch den Einsatz einer Technologie können die Einstellung gegenüber der Welt sowie die sozialen Beziehungen und Vorstellungen tiefgreifend verändert werden. Dies ist nur möglich, wenn die Technologie nicht als unausweichlich übergestülpt wird, sondern die Möglichkeit bietet, angepasst zu werden und sie sich erneut zu eigen zu machen. Hier können nach Ansicht des EWSA wissenschaftlich untermauerte Technologieneutralität, fairer Wettbewerb und die Möglichkeit, die Zweckmäßigkeit der verschiedenen Technologien auszutesten und zu diskutieren, dazu beitragen, die gesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern.

3.5.8. Bei näherer Betrachtung verlagert sich die Debatte über die Energiewende somit von einem auf technische Aspekte zentrierten zu einem stärker gesellschaftlich orientierten Ansatz. Das Konzept der gesellschaftlichen Akzeptanz muss also stärker nuanciert werden, wenn es dazu tendiert, unsere energieintensive Lebensweise allein den Verbrauchern anzulasten, und vor dem weiter gefassten Hintergrund der gesellschaftlich-technischen Machbarkeit gesehen werden, bei der zwangsläufig die Sinnhaftigkeit der Technologien und die energiepolitischen Entscheidungen kritisch in Frage gestellt werden.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²³⁾ Siehe in einem anderen Bereich als der Energiewende z. B. Smartphones, die weithin akzeptiert und genutzt werden.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung des Katastrophenschutzverfahrens der Union zur Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der EU auf Extremereignisse innerhalb und außerhalb ihres Gebiets“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des französischen Ratsvorsitzes)

(2022/C 290/05)

Berichterstatter: **Christophe QUAREZ**

Mitberichterstatterin: **Violeta JELIĆ**

Befassung	Französischer EU-Ratsvorsitz, 21.9.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2022
Verabschiedung im Plenum	24.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/0/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Das Katastrophenschutzverfahren der Union (im Folgenden „UCPM“ oder „Verfahren“) ist nicht mehr ausreichend in der Lage und breit genug aufgestellt, um im Hinblick auf Prävention, Bereitschaft, Warnung, Planung und Einsatzfähigkeit auf inner- und außerhalb der EU auftretende Katastrophen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und Mehrfachrisiken zu reagieren.

1.2. Traditionell kommt das UCPM bei Naturkatastrophen zum Einsatz. Darüber hinaus dient es dazu, andere Risiken wie Pandemien, die Unterstützung für Bevölkerungen in Kriegsgebieten, große industrielle Risiken, weitreichende Meeresverschmutzungen, die Auswirkungen von Cyberangriffen auf Strom- oder Trinkwassernetze und alle wesentlichen Infrastrukturen oder auch humanitäre Krisen im Zusammenhang mit der Einwanderung zu bewältigen.

1.3. Die Verbindung zwischen Katastrophenschutz (kurzfristige Maßnahmen) und humanitärer Hilfe (langfristiges Management) muss besser herausgearbeitet und koordiniert werden.

1.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Katastrophenmaßnahmen der EU mit Blick auf Ereignisse außerhalb ihres Hoheitsgebiets definiert und konzipiert werden müssen.

1.5. Der EWSA unterstreicht, dass die operative Zusammenarbeit unbedingt durch eine Harmonisierung der Ausbildung, die Kompatibilität von Material und Ausrüstung sowie durch klare und effiziente Befehlsketten weiterentwickelt werden muss.

1.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass geprüft werden sollte, inwieweit es zweckmäßig ist, eine europäische Agentur für Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe als praktischen Mechanismus für stärkere außenpolitische Maßnahmen einzurichten.

1.7. Der EWSA weist darauf hin, dass hinsichtlich des Entscheidungsprozesses bei Einsätzen außerhalb des EU-Gebiets Fortschritte erzielt werden müssen.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die diplomatische Dimension des europäischen Katastrophenschutzes nicht ausreichend entwickelt ist. Im Hinblick auf die Außenbeziehungen und die Reaktion der EU auf Extremereignisse unterstreicht der EWSA die Bedeutung folgender Aspekte:

— Konzentration auf größere Resilienz im Zusammenhang mit Präventions-, Vorsorge- und Wiederaufbauverfahren; Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Hinblick auf Strategien zur Katastrophenvorsorge und die Umsetzung der Priorität eines nachhaltigen Wiederaufbaus („Build Back Better“) des UN-Sendai-Aktionsrahmens zur Stärkung der Resilienz innerhalb und außerhalb der EU entsprechend einem Nachhaltigkeitsansatz im Einklang mit den UN-Nachhaltigkeitszielen.

- Verbesserung des Wissenstransfers, des Know-hows und des Erfahrungsaustauschs sowie Ausbau gemeinsamer Schulungen und Übungen weltweit, auch unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene.
- Hervorhebung der Verbindungen zwischen Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe, insbesondere im Falle einer Katastrophe in einem abgelegenen Teil der Welt.
- Sensibilisierung für kulturelle Aspekte als zentrales Thema der Katastrophenschutzausbildung zwecks wirksamerer UCPM-Maßnahmen (Hilfeinsätze) in einem Katastrophengebiet überall auf der Welt.

1.9. Der EWSA hinterfragt die Definition des räumlichen Geltungsbereichs des UCPM und die Auswahlkriterien der teilnehmenden Staaten.

1.10. Zur Unterstützung der UCPM-Maßnahmen muss eine angemessene Kommunikation in der internationalen Öffentlichkeit gefördert werden.

1.11. Der EWSA befürwortet die Entwicklung gemeinsamer länderübergreifender Ersteinsatzteams für das Katastrophenmanagement mit eigenen Mitteln, gemeinsamen Schulungen sowie standardisierten Ressourcen und Ausrüstungen.

1.12. Der EWSA befürwortet einen Vorschlag zur Änderung der Rechtsvorschriften, um im Falle einer Katastrophe innerhalb und außerhalb der EU im Rahmen des UCPM eine automatische und sofortige Reaktion ohne vorheriges Ersuchen des betroffenen Staates zu ermöglichen, wobei dieser das Recht behält, eine solche Hilfe abzulehnen. Diese Ressource kann in Form einer Taskforce zur Stärkung der externen Dimension der EU-Beziehungen im Zuge des Katastrophenschutzes beitragen.

1.13. Der EWSA befürwortet die Stärkung der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz und empfiehlt die Entwicklung von Normen für Freiwilligenprogramme mit Bestimmungen zur Gewährleistung der Menschen- und Arbeitsrechte der Freiwilligen sowie der Schaffung eines gemeinsamen Zertifizierungssystems für freiwillige Katastrophenschutzteams.

1.14. Der EWSA stellt fest, dass es kein flexibles Finanzinstrument gibt, mit dem schnell reagiert werden kann und der betroffenen Bevölkerung auf Antrag direkt Mittel zur Entschädigung zur Verfügung gestellt werden können.

1.15. Der EWSA befürwortet eine stärkere Information der Öffentlichkeit über die UCPM-Maßnahmen durch moderne Kommunikationskanäle (z. B. soziale Medien) und eine aktive Rolle von Freiwilligenorganisationen.

1.16. Der EWSA stellt fest, dass die Zusammenarbeit zwischen der EU und den humanitären Organisationen sowie der Zivilgesellschaft bei der operativen Katastrophenbewältigung weiter ausgebaut werden muss, damit die Hilfe vor Ort besser bereitgestellt werden kann.

1.17. Der EWSA unterstreicht, dass weiterhin geprüft werden sollte, wie der Fortbestand von KMU nach einer Katastrophe gewährleistet werden kann.

1.18. Der EWSA empfiehlt eine stärkere Einbindung der Wissenschaft in den Warn- und Präventionsprozess des UCPM. Dazu sollte das EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz genutzt und das Wissenszentrum für Katastrophenvorsorge ausgebaut werden.

2. Hintergrund

2.1. Das Katastrophenschutzverfahren der Union, das den Dreh- und Angelpunkt der europäischen Zusammenarbeit beim Katastrophenrisikomanagement bildet, bietet ein Netz für gegenseitige Hilfe und Solidarität innerhalb und außerhalb der Grenzen der Europäischen Union.

2.2. Dem Verfahren haben sich 33 Staaten angeschlossen: die 27 EU-Mitgliedstaaten und die sechs Staaten Island, Norwegen, Serbien, Nordmazedonien, Montenegro und die Türkei. Es dient der Prävention, der Planung und der operativen Reaktion und ermöglicht bei Katastrophen und humanitären Krisensituationen eine koordinierte Hilfe. Jedes Land der Welt, das mit einer Katastrophe größeren Ausmaßes konfrontiert ist, kann über das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (Emergency Response Coordination Centre/ERCC), das auch als außenpolitisches Instrument der EU dient, um Unterstützung ersuchen.

2.3. Der politische Rahmen des UCPM, der bereits 2019 durch die Schaffung einer Reserve zusätzlicher Kapazitäten und durch das EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz gestärkt wurde, ist durch neue, am 20. Mai 2021 veröffentlichte Rechtsvorschriften weiter gestärkt worden. Das überarbeitete UCPM sieht nun einen sektorübergreifenden und grenzüberschreitenden Ansatz für das Risiko- und Katastrophenmanagement vor, der auf „Unionszielen für Katastrophenresilienz“ sowie einer Planung auf Unionsebene beruht. Auf Vorschlag des Europäischen Parlaments werden auch die Aspekte Klimawandel und biologische Vielfalt berücksichtigt.

2.4. Die schweren Naturkatastrophen der letzten Jahre (Waldbrände in Südeuropa 2017 und 2021, Überschwemmungen in Mittel- und Nordeuropa 2014 und 2021, Erdbeben in Haiti 2010 und 2021 usw.) werden jedoch immer häufiger und heftiger und bringen bestehende Reaktionsinstrumente wie das UCPM an ihre Grenzen, zumal gleichzeitig weitere komplexe Krisen (Migrations- und Gesundheitskrisen, humanitäre Krisen) zu bewältigen sind. Die jüngsten Ereignisse in der Ukraine zeigen, dass das Verfahren gestärkt werden muss und die Verbindungen zwischen Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe kohärenter gestaltet werden müssen.

2.5. Aus diesem Grund hat der französische Ratsvorsitz der EU den EWSA um eine Stellungnahme zu der Frage ersucht, wie die EU auf den Klimawandel reagiert. Dabei soll auf drei Hauptbereiche eingegangen werden: (i) Frühwarnung und Information der Öffentlichkeit, (ii) Vorhersage und Planung und (iii) Reaktionsfähigkeit.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Aus operativer Sicht wurde das UCPM durch mehrere ergänzende Instrumente wie die Ressourcenreserve „rescEU“, den Copernicus-Satellitendienst (ein satellitengestütztes Risikokartierungssystem), den Europäischen Katastrophenschutzpool (European Civil Protection Pool, ECPP) und das EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz (Union Civil Protection Knowledge Network, KN) verstärkt.

3.2. Mit der im Jahr 2019 eingerichteten Reserve „rescEU“ wurde eine neue zusätzliche Ressourcenreserve geschaffen, die eine Flotte von Löschflugzeugen und -hubschraubern, Rettungsausrüstung, Flugzeuge für medizinische Evakuierungen, medizinische Notfallteams, einen Vorrat an medizinischer Ausrüstung und Feldlazarette für Gesundheitsnotfälle und chemische, biologische, radiologische und nukleare Vorfälle umfasst; „rescEU“ ergänzt das UCPM bei Einsätzen wie Brandbekämpfung, medizinischer Hilfe und Forschung.

3.3. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) ist für die Funktionsweise des UCPM von zentraler Bedeutung. Dort laufen die verschiedenen von den Ländern entsandten Hilfsleistungen zusammen und werden koordiniert, und dort liegt auch die Zuständigkeit für die rasche Bereitstellung von Soforthilfe in den von einer Katastrophe betroffenen Gebieten.

3.4. Die Länder teilen dem hilfeersuchenden Land über das Gemeinsame Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (CECIS) mit, welche Mittel sie bereitstellen können. Die Plattform ermöglicht es, online Aufzeichnungen zu führen, in denen das ERCC den Bedarf der anfordernden Länder detailliert angeben kann und die unterstützenden Länder die Mittel spezifizieren können, die sie zur Verfügung stellen wollen.

3.5. Darüber hinaus können die Teilnehmer dem Europäischen Katastrophenschutzpool (ECP) nationale Ressourcen für Notfallmaßnahmen zur Verfügung stellen. Dieser Pool ermöglicht eine bessere Planung und Koordinierung der Hilfsmaßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene, was eine schnellere und zuverlässigere Reaktion der EU auf Katastrophen ermöglicht.

3.6. Zur Unterstützung von Präventions- und Vorsorgemaßnahmen hat die EU auch die finanzielle Unterstützung für die im ECPP registrierten Kapazitäten erhöht. Die finanzielle Unterstützung kann zur Anpassung und Reparatur von Kapazitäten sowie zur Deckung der operativen Kosten (innerhalb der EU) und der Transportkosten (außerhalb der EU) bei Einsätzen im Rahmen des UCPM verwendet werden.

3.7. Das Verfahren wurde während der COVID-19-Pandemie mehrmals als Teil des Rahmens für das EU-Krisenmanagement ausgelöst. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die EU besser vorbereitet sein muss, um auf Notfälle größeren Ausmaßes zu reagieren, und dass der bestehende Rechtsrahmen für den Gesundheits- und Katastrophenschutz gestärkt werden sollte.

3.8. Zusätzlich zu den Beiträgen der teilnehmenden Länder wird das UCPM mit Mitteln aus dem mehrjährigen EU-Haushalt 2021-2027 ausgestattet. Im Einzelnen beträgt die Finanzausstattung für die Umsetzung des UCPM für den Zeitraum 2021–2027 1 263 000 000 EUR. Darüber hinaus werden für denselben Zeitraum externe zweckgebundene Einnahmen aus dem Aufbauinstrument der Europäischen Union in Höhe von bis zu 2 056 480 000 EUR für die Umsetzung des Verfahrens bereitgestellt.

3.9. Das EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz (KN), eine neue Plattform für den Austausch von Erkenntnissen, bewährten Verfahren und Erfahrungen von Katastrophenschutzexperten und Akteuren des Notfallmanagements, ist ein Instrument, mit dem die EU ihr europäisches Katastrophenisikomanagement untermauern will.

3.10. Über die Säulen Kapazitätsentwicklung und Wissenschaft, in deren Rahmen Tätigkeiten angestoßen, geplant, konzipiert und umgesetzt werden, sollen mit dem KN die Synergien zwischen Fachleuten, politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern gefördert werden. Zu den Maßnahmen des KN gehören gemeinsame Übungen, bi- und multilateraler Austausch, Zusammenarbeit und gemeinsame Projekte.

3.11. Was den Katastrophenschutz außerhalb des EU-Rahmens betrifft, so sind das Euro-Atlantische Koordinierungszentrum für Katastrophenhilfe (EADRCC) der NATO, das vor allem bei Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen Unterstützung anbietet, und das Katastrophenabschätzungs- und -koordinierungsteam der Vereinten Nationen (UNDAC) zu nennen, das in der ersten Phase einer plötzlich auftretenden Notlage Hilfe leisten kann.

3.12. Innerhalb Europas besteht mit der Plattform Union für den Mittelmeerraum (UfM) eine multilaterale Partnerschaft, deren Schwerpunkt auf der Stärkung des Potenzials für regionale Integration und Kohäsion der Mittelmeeranrainerstaaten (einschließlich der Türkei) liegt. Diese hat einen Aktionsplan zur Vorbereitung einer effizienten gegenseitigen Unterstützung im Europa-Mittelmeerraum gebilligt, der auch rasche Bewältigungsmaßnahmen umfasst. Zu den Schlüsselementen gehören die Stärkung des Katastrophenschutzes durch Freiwillige sowie die Einbindung der Bürger in die Rettung von Menschenleben.

3.13. Das UCPM wurde in den Jahren zwischen 2007 und 2020 382-mal aktiviert. Im Jahr 2020 wurde es 102-mal und damit 82-mal häufiger als im Vorjahr aktiviert. 36 der 102 Aktivierungen erfolgten innerhalb und 66 außerhalb der EU. Von sämtlichen Aktivierungen standen 85 im Zusammenhang mit COVID-19.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die Dimensionen des UCPM reichen in Bezug auf Prävention, Warnung, Planung, Vorhersage und operative Kapazitäten nicht mehr aus, um auf Naturkatastrophen im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu reagieren.

4.2. Bereiche wie Meeresverschmutzung, industrielle Risiken und Katastrophen, die sich auf Strom- und Trinkwassernetze auswirken, sollten durch das UCPM besser angegangen werden.

4.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass mit Blick auf die unmittelbaren Nachbarn der EU (insbesondere den Balkan) und — in Ergänzung zur Entwicklungspolitik der EU — mit Blick auf Nordafrika und die übrigen afrikanischen Länder die diplomatische Dimension des europäischen Katastrophenschutzes nicht hinreichend ausgestaltet ist. Diese diplomatische Dimension des UCPM sollte auf verschiedene Weise genutzt werden: indem (i) der Heranführungsprozess der Kandidatenländer an die EU unter Einhaltung sämtlicher Beitrittskriterien vertieft wird; (ii) der Einfluss Chinas und Russlands in verschiedenen Ländern und geografischen Gebieten (Afrika, Georgien, Ukraine) zurückgedrängt wird; (iii) die diplomatischen Beziehungen zu gewissen feindlich gesinnten Ländern erleichtert werden (z. B. Unterstützung bei der Bekämpfung von Waldbränden in Russland oder der Türkei); (iv) die Entwicklungshilfepolitik der EU ausgebaut wird und (v) mit Ländern, die unmittelbarem russischen Einfluss unterliegen (z. B. Kasachstan, der Partner Europas im Bereich Energie), die groß sind und erheblichen Risiken (z. B. durch Waldbrände) ausgesetzt sind, Beziehungen aufgenommen werden.

4.4. Der EWSA hinterfragt die Definition des räumlichen Geltungsbereichs des UCPM und die Auswahlkriterien für die Mitgliedstaaten. So sollten beispielsweise die Beitrittskandidaten, die Schweiz und die Republik Moldau dem UCPM beitreten, um eine wirklich kontinentale Dimension sicherzustellen.

4.5. Wenn Drittstaaten um Hilfe ersuchen, müssen die Bedingungen und der Entscheidungsprozess vor der Einleitung der von der Europäischen Kommission koordinierten Maßnahmen außerhalb der EU klargestellt werden, wobei besonderes Augenmerk auf Transparenz zu legen ist.

4.6. Der EWSA empfiehlt ferner, in jeder Ständigen Vertretung bei der EU einen Katastrophenschutzbeauftragten zu benennen, um Drittstaaten im Falle einer schweren Katastrophe systematisch über eine mögliche EU-Hilfe zu informieren und die notwendige Koordinierung mit den landeseigenen Katastrophenschutzkräften sicherzustellen.

4.7. Der EWSA weist die Kommission auf die erheblichen Unterschiede hin, die derzeit zwischen den verschiedenen Katastrophenschutzstrukturen bestehen, und betont die Notwendigkeit, die Organisation dieser Kräfte zu harmonisieren, insbesondere in Bezug auf die Ausbildung des Mitarbeiter, die Verfahren und die Ausrüstung (z. B. unterscheiden sich die Durchmesser der Strahlrohre von Land zu Land). Beseitigt werden können diese Unterschiede durch die Organisation und Normierung von Standardmodulen in jedem EU-Land. Standardmodule gibt es bereits, doch muss darauf hingearbeitet werden, ihre Zahl zu erhöhen und ihre Standardisierung zu verbessern. So können beispielsweise Waldbrandmodule in einem Land mit Straßenfahrzeugen und in einem anderen Land mit Geländewagen ausgestattet sein.

4.8. Außerdem sollte die enge Zusammenarbeit zwischen nationalen Katastrophenschutzbehörden, Universitäten und Forschern verstärkt werden. Die Umsetzung des EU-Wissensnetzes für Katastrophenschutz im Rahmen der Säulen Kapazitätsentwicklung und Wissenschaft sowie der Ausbau des Wissenszentrums für Katastrophenvorsorge bieten den Raum und die Mittel zur Stärkung dieser Zusammenarbeit.

4.9. Hinsichtlich der Ressourcenkapazität ist die möglichst schnelle Entsendung von Ressourcen über große Distanzen von Tausenden oder sogar Zehntausenden Kilometern eine weitere Priorität. In Notsituationen ist häufig der Einsatz von Luftfahrzeugen geboten. Im Falle der Beförderung von Mitarbeitern mit Linienflugzeugen wären geeignete Transportflugzeuge mit großer Kapazität notwendig, um die Ausrüstung zu transportieren.

4.10. Das Problem der Gewährleistung von Transportkapazitäten könnte möglicherweise durch den Einsatz von nationalen, Militär- oder NATO-Flugzeugen gelöst werden. Deren Einsatz erfordert jedoch ein ordnungsgemäßes Verfahren und eine gezielte Planung, was mit Notfallsituationen nicht vereinbar ist. Als geeignetere Option käme der Einsatz einer speziellen Flotte von Airbus-A330-Großraumflugzeugen oder die punktuelle Anmietung bei Fachunternehmen in Frage. Eine aus drei Flugzeugen bestehende Einheit würde den Erwartungen der Experten wohl entsprechen. Diese Einheiten sind vielseitig einsetzbar und können technisch umgerüstet werden, sodass sie etwa für den Abwurf von Löschmitteln zur Eindämmung von Waldbränden oder für den Transport von Fahrzeugen genutzt werden können.

4.11. Im Rahmen von rescEU könnten die Anschaffung und Verwaltung dieser Flugzeuge geprüft werden.

4.12. Mit Blick auf die Governance fordert der EWSA die Einrichtung einer europäischen Agentur für Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe. Im Laufe der Zeit werden derartige Strukturen häufig an die gleichen Orte und zu den gleichen Bevölkerungsgruppen gerufen. Katastrophenschutzmaßnahmen erfolgen in der Regel innerhalb kurzer Zeiträume, d. h. von Tagen oder Wochen, während sich humanitäre Hilfe über Monate oder noch längere Zeiträume hinziehen kann.

Brüssel, den 24. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

568. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES — VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 23.3.2022-24.3.2022

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Strategische Vorausschau 2021 — Die Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der EU“

(COM(2021) 750 final)

(2022/C 290/06)

Berichterstatlerin: **Sandra PARTHIE**

Befassung	Kommission, 1.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	199/3/0

1. Einleitung

1.1. Die Mitteilung der Europäischen Kommission und die Stellungnahme wurden vor der russischen Aggression, dem Krieg in der Ukraine und der daraus resultierenden humanitären Krise verfasst; deren Auswirkungen werden daher in der Stellungnahme nicht berücksichtigt. Der EWSA unterstreicht, dass diese tragischen Ereignisse offensichtlich schwerwiegende Auswirkungen auf unsere Lebensweise haben werden, und fordert die Gemeinsame Forschungsstelle und die Europäische Kommission daher nachdrücklich auf, bei ihrer Arbeit zur künftigen strategischen Vorausschau die geopolitischen Auswirkungen dieser strategischen Verschiebungen viel stärker als ursprünglich geplant in den Mittelpunkt zu rücken. Zu diesen Auswirkungen gehören u. a. steigende Energiepreise, höhere Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung, neue Migrationsströme und Versorgungsunsicherheit nicht nur in Europa, sondern auch darüber hinaus.

2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seinen Standpunkt und begrüßt die Einbeziehung der Methodik der Vorausschau in die Politikgestaltung der EU nachdrücklich. Da die strategische Vorausschau ein partizipativer Prozess ist, erwartet der EWSA, dass Synergien sowie die strukturelle Beteiligung aller EU-Institutionen, einschließlich des EWSA, dadurch begünstigt werden. In diesem Zusammenhang hebt der EWSA das Europäische System für strategische und politische Analysen (ESPAS) als gutes Beispiel für die interinstitutionelle Zusammenarbeit in der EU hervor.

2.2. Der EWSA weist darauf hin, dass die **vier globalen Haupttrends** für die zentrale Frage der Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der EU von Bedeutung sind. Es handelt sich um die zentralen übergreifenden Megatrends unserer Zeit, die für die Gestaltung der europäischen Politik auch in Zukunft entscheidend sein werden. In dem Bericht werden sie jedoch nicht näher ausgeführt, und verschiedene Aspekte werden nur angesprochen, ohne einzelne Unterthemen zu vertiefen. Der EWSA bedauert insbesondere, dass die soziale Dimension nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Auch erhalten Fragen zum Thema Jugend und Generationengerechtigkeit zu wenig Aufmerksamkeit, obwohl sie Gegenstand des zugrunde liegenden Berichts der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) *Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond [Gestaltung und Sicherung der offenen strategischen Autonomie der EU bis 2040 und darüber hinaus]* ⁽¹⁾ sind.

2.3. Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass das für die strategische Vorausschau 2021 gewählte Thema von hoher politischer Relevanz ist und die richtigen Rahmenbedingungen schaffen kann für eine gut verwaltete Interdependenz und offene strategische Autonomie, die auf gemeinsamen Werten, Kohäsion, starker multilateraler Führung und regelbasierter Zusammenarbeit beruht. Der Ausschuss fordert jedoch nachdrücklich, die Methodik der Vorausschau zur Ermittlung von Zukunftsthemen richtig einzusetzen. Die Entwicklungen müssen unbedingt im Zeitablauf beurteilt werden, d. h. derzeitige FuE-Investitionen oder Zahl von Patenten dürfen nicht nur mit den entsprechenden Kennziffern in China oder den USA verglichen werden, sondern sind auch ihrem früheren Stand gegenüberzustellen. Nur so ergibt sich ein klares Bild, ob die Entwicklung in die richtige Richtung geht.

2.4. Der Ansatz zur Nutzung der strategischen Vorausschau und der aktualitätsbezogene Schwerpunkt des Berichts werden zwar nicht in Frage gestellt, doch bleibt unklar, wodurch die strategische Vorausschau 2021 zu einem echten Instrument der Vorausschau wird. Es wird kein klarer Zusammenhang zwischen den ausgewählten Trends, den betrachteten Zukunftsszenarien und den logischen Schlussfolgerungen für die zentrale Frage des Berichts hergestellt.

Es fehlt nicht nur eine klare methodische Grundlage, sondern der Kommissionsbericht 2021 als zweite strategische Vorausschau liefert auch keinen logischen, schlüssigen und handlungsorientierten Rahmen für die Politikgestaltung der EU, anhand dessen die politischen Entscheidungsträger strategische Prioritäten setzen und handeln können.

2.5. Ein sehr wichtiger zu vertiefender Aspekt ist die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den heutigen Governance-Systemen, insbesondere die multinationalen Konzerne. Die strategische Autonomie sollte nach Auffassung des Ausschusses zumindest in Bezug auf diejenigen Akteure gestärkt werden, die de facto Regeln und Normen entscheidend beeinflussen, wie zum Beispiel große Technologieunternehmen, weltweit tätige Banken und Finanzakteure sowie zivilgesellschaftliche Organisationen.

2.6. Der Bericht wird seine vorausschauende Dimension für die politischen Entscheidungsträger der EU erst dann voll entfalten können, wenn die Vorausschau grundsätzlich als offener, pluralistischer, vielfältiger und interdisziplinärer Prozess konzipiert wird. Die Organisationen der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft und insbesondere auch der EWSA müssen in allen Phasen der Vorausschau, die zu den künftigen Berichten über die strategische Vorausschau führen, beteiligt sein.

2.7. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die GFS ausdrücklich auf, ihn in vollem Umfang in ihren Vorausschauzyklus einzubeziehen und bei der Überprüfung bestehender Vorausschauaktivitäten von Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden zu unterstützen. Der EWSA schlägt ferner vor, die zivilgesellschaftlichen Organisationen der EU beim Aufbau von Fachwissen im Bereich der Vorausschau und bei der Durchführung von Vorausschauaktivitäten als Teil eines strukturierten Prozesses gemeinsam mit der GFS zu unterstützen, z. B. in Form eines Pilotprojekts mit EWSA-Mitgliedern und Organisationen der Zivilgesellschaft.

2.8. Der Ausschuss begrüßt zwar die Bestrebungen in diesem Bereich nachdrücklich, verweist jedoch mit Blick auf die nächsten Ausgaben der strategischen Vorausschau auf die folgenden Verbesserungsmöglichkeiten:

- In dem Bericht müssen die Megatrends und die strategischen Eckpfeiler unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz, Wahrscheinlichkeit und Relevanz besser miteinander verknüpft werden.
- Das Verfahren der Vorausschau im Vorfeld des nächsten Berichtes sollte dem EWSA und anderen relevanten Akteuren konkrete Möglichkeiten bieten, von der Vorausschau zu lernen, zu ihr beizutragen und ihre Qualität zu verbessern.
- Insbesondere hat der EWSA bereits eine Reihe von Stellungnahmen zu der bevorstehenden Vorausschau 2022 erarbeitet, d. h. zum grünen und zum digitalen Wandel; ⁽²⁾

⁽¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf.

⁽²⁾ Stellungnahmen des EWSA: ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 36, ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 143, ABl. C 440 vom 18.12.2020, S. 99, ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 268, ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 51, ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 66, ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 187, ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 259, ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 84.

- In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA vor, dass die Kommission im Zusammenarbeit mit der GFS einen jährlichen Konsultationszyklus einführt, in dessen Rahmen Beiträge zur Erstellung des jährlichen Berichts über die Vorausschau geleistet werden. Die Kommission sollte den EWSA und den Ausschuss der Regionen sowie andere EU-Institutionen einbeziehen, indem sie beispielsweise regelmäßige thematische Workshops anbietet und EWSA-Mitglieder in die zugrunde liegenden Vorausschauaktivitäten der GD JRC und des Generalsekretariats einbindet.
- Es sollte eine Fokusgruppe mit Sozialpartnern/zivilgesellschaftlichen Akteuren eingerichtet werden, um zu erörtern, wie diese Interessenträger von der strategischen Vorausschau der Kommission profitieren können und wie künftige Berichte diesbezüglich besser gestaltet werden könnten.
- Die Kommission sollte sich an die Spitze der Forderung stellen, die Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft in die Aktivitäten des ministeriellen EU-Netzes für strategische Vorausschau einzubinden.

2.9. Der EWSA schlägt vor, seine eigenen Arbeitsabläufe in Bezug auf die jährlichen Vorausschau neu zu gestalten, um Einblicke, Fachkenntnisse und spezifische Vorschläge *ex ante* — d. h. während der Ausarbeitung der jeweiligen Berichte — zur Verfügung zu stellen, anstatt nur *ex post* dazu Stellung zu nehmen. Er ist der Ansicht, dass damit die Informationen verbessert werden, die für die jährlichen Vorausschau gesammelt werden, da die EWSA-Mitglieder starke und enge Verbindungen zu ihren jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen besitzen und somit „schwache“, aber durchaus wichtige Anzeichen für relevante Entwicklungen besser erkennen können. Darüber hinaus kann der EWSA die im Rahmen einer Vorausschau gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse weiterleiten und verbreiten und so den nationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren helfen, die politischen Entscheidungen der EU besser zu verstehen.

2.10. Schließlich fordert der EWSA Kommission auf, die EU-Agenda für die strategische Vorausschau weiterzuentwickeln. Nach Überzeugung des EWSA muss die Vorausschau stärker in die Beschlussfassung der EU einbezogen werden. Der Ausschuss bekräftigt sein Angebot, die Kommission und die anderen EU-Organe dabei zu unterstützen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die Feststellung, dass die COVID-19-Krise die Bedeutung eines offenen, wettbewerbsfähigen und vollständig funktionierenden Binnenmarktes aufgezeigt hat, damit Unternehmen in der Größe wachsen und so dem Wettbewerb auf dem globalen Markt standhalten können. Dies gilt auch für die in dem Bericht enthaltene Empfehlung zur vollständigen Umsetzung der Kapitalmarktunion sowie der Bankenunion, die nach Ansicht des EWSA unmittelbar zur Widerstandsfähigkeit der EU gegen Finanzkrisen, zum Schutz der Bankeinlagen und zu einer robusten und stabilen wirtschaftlichen Erholung beitragen⁽³⁾.

3.2. Der EWSA begrüßt die Veröffentlichung der überarbeiteten Leitlinien und des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung, mit denen festgelegt wird, wie die strategische Vorausschau bei Folgenabschätzungen und Evaluierungen genutzt werden sollte. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Anwendung ist es von großer Bedeutung, dass die Kommission ihren für Folgenabschätzungen und Evaluierungen zuständigen Bediensteten angemessene Schulungen anbietet und Ressourcen zur Verfügung stellt.

3.3. In dem Bericht wird als Teil der Antwort auf ein immer schwierigeres Governance-Umfeld auf die Notwendigkeit einer partizipatorischen und inklusiven Politik- und Verwaltungspraxis zur Steigerung von Vertrauen und Legitimität auf allen Ebenen hingewiesen, und damit auf die zunehmende Bedeutung von Foren, wie der EWSA sie bietet. Nach Überzeugung des Ausschusses ist es heute mehr denn je von zentraler Bedeutung, der Zivilgesellschaft unionsweit bei der Gestaltung einer effektiven Governance des 21. Jahrhunderts und der Entwicklung nachhaltiger, breit mitgetragener und nicht unbedingt einfacher Lösungen Gehör zu verschaffen.

3.4. Der EWSA nimmt die Weiterverfolgung⁽⁴⁾ seiner Stellungnahme zur „Strategischen Vorausschau 2020 — Weichenstellung für ein resilienteres Europa“⁽⁵⁾ durch die Kommission zur Kenntnis. Er kommt jedoch nicht umhin, auf bestimmte Aspekte einzugehen, die in der strategischen Vorausschau 2021 nicht ausreichend aufgegriffen wurden und die seiner Ansicht nach nichts von ihrer Relevanz eingebüßt haben:

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/de/policies/policy-areas/financial-services-and-capital-markets>.

⁽⁴⁾ Siehe S. 187-200: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf.

⁽⁵⁾ ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 67.

- In dem entsprechenden Dokument der Kommission wird angeführt, dass ein Vorausblick in die strategische Vorausschau 2020 aufgenommen worden sei. Aus der Sicht des EWSA wird jedoch nicht transparent dargelegt, wie man unter Einsatz der Grundsätze und Methoden der Vorausschau zu den Schlussfolgerungen des Berichts gelangt ist und wie externe Akteure in die vorausschauenden Aktivitäten einbezogen wurden. So wurde zum Beispiel dem EWSA keine klare Möglichkeit der Mitwirkung angeboten.
- In dem Dokument wird darauf hingewiesen, dass einzelne Aspekte — wie vom EWSA gefordert — vertieft und konkretisiert werden und sich in politischen Vorschlägen niederschlagen müssten, die strategische Vorausschau sei nur der Ausgangspunkt für weitere Überlegungen. Der EWSA ist der Ansicht, dass das derzeitige Format des Berichts weder dafür geeignet ist, daraus Vorschläge für Maßnahmen abzuleiten, noch konkrete Ausgangspunkte für weitere Überlegungen bietet.
- In dem Dokument wird auch nachdrücklich darauf hingewiesen, dass in einer vorausschauenden Analyse die derzeitige Situation und der Status quo beschrieben werden müssten. Der EWSA stimmt zu, dass dies traditionell der allererste Schritt einer vorausschauenden Analyse ist. Anders als in den bisherigen Ausgaben der strategischen Vorausschau sollte dies jedoch der Ausgangspunkt für eine zukunftsgerichtete Analyse sein, aus der sich nach Ansicht der EWSA-Mitglieder besser Handlungsempfehlungen ableiten lassen.

3.5. Die **zehn Bereiche**, in denen die EU ihre offene strategische Autonomie und ihre weltweite Führungsrolle stärken könnte, sind zwar im Allgemeinen relevant. Nach Ansicht des EWSA werden sie jedoch nicht als logische strategische Schlussfolgerungen eines verschiedenen Trends und Unsicherheit abdeckenden Gesamtrahmens dargestellt. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um ein Gesamtkonzept präziser strategischer Schwerpunkte aus der Perspektive der Vorausschau handelt.

3.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass es aufseiten der Kommission nicht an Vorausschau oder strategischer Planung mangelt. Seiner Ansicht nach besteht das eigentliche Problem im fehlenden politischen Willen der EU-Entscheidungsträger, die Vorausschau in weitreichende Vorschläge zu überführen. Wenn der politische Wille fehlt, wird auch die Vorausschau nicht zu den gewünschten Schritten führen.

3.7. Der EWSA verweist auf die Schwächen eines nach außen abgeschotteten Verfahrens der Vorausschau ohne nennenswerte Konsultation anderer Akteure. Er stellt fest, dass die steigende Inflation und die steigenden Energiepreise — zwei Probleme, die er als zentrale Elemente der strategischen Autonomie betrachtet — keine Erwähnung finden. Der EWSA erarbeitet im Rahmen seiner beratenden Funktion bereits eine Reihe zukunftsweisender Stellungnahmen⁽⁶⁾, um die EU in die Lage zu versetzen, Ergebnisse aus der Vorausschau besser in den Beschlussfassungsprozess zu integrieren.

3.8. Zudem findet die Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit, darunter die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in dem Bericht keine Erwähnung. Augenscheinlich werden im Allgemeinen die sozialen Aspekte der Thematik zugunsten der technologie- und wirtschaftsbezogenen Fragen vernachlässigt. Die Bürgerinnen und Bürger der EU erwarten von ihrem jeweiligen Staat ein hohes Maß an sozialer Sicherheit und Sozialleistungen. Im Hinblick auf die strategische Autonomie bleibt die Frage unbeantwortet, wie die Sozialversicherungssysteme künftig finanziert werden sollen. Der Ausschuss würde es sehr begrüßen, wenn mit dem Instrumentarium der Vorausschau ausführlichere Überlegungen zu diesem Thema angestellt würden.

⁽⁶⁾ Siehe folgende Beispiele für zukunftsweisende Stellungnahmen des EWSA aus jüngster Zeit:

— ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 73,

— ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 36,

— CCM/184 – Antizipation des strukturellen und sektoralen Wandels und Umgestaltung der Industriekulturen — auf zu neuen Grenzen des Wiederaufbaus und der Resilienz in den verschiedenen Teilen Europas,

— ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 118,

— ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 1.

Der EWSA organisiert zudem Veranstaltungen im Zusammenhang mit zukunftsorientierten Debatten, so z. B.

— die Konferenz der Fachgruppe ECO *Economic aspects of Strategic Foresight and EU decision-making* („Wirtschaftliche Aspekte der strategischen Vorausschau und Beschlussfassung der EU“, Juni 2021),

— die Konferenz der Fachgruppe REX zum Thema „Die geopolitische Dimension des europäischen Grünen Deals — ein Querschnittsblick auf die geopolitischen Auswirkungen“ (Dezember 2021),

— die Debatte in der Sitzung der Fachgruppe REX zum Thema „Strategische Vorausschau — Eine Vision für die Zukunft Europas“ (Februar 2022).

3.9. Die strategische Vorausschau 2021 enthält eine umfassende Liste von Herausforderungen. Sie liefert jedoch keine klare Orientierung zu den Prioritäten und zu vorrangigen Maßnahmen bzw. Vorschlägen, wie Unternehmen und Arbeitnehmer sich für diese Herausforderungen rüsten können und sollten. Viele Trends mit Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen treten gleichzeitig auf. Dies ist eine verpasste Chance, wobei der EWSA hier in die Bresche springen kann, denn er ist in der Lage, entscheidende Herausforderungen aufzugreifen und Lösungsvorschläge auf das Niveau des Lebensalltags insbesondere der Arbeitgeber und Arbeitnehmer herunterzubrechen.

3.10. Insgesamt kann der Bericht nicht das halten, was sein Titel strategische Vorausschau verspricht und was zum Beispiel in dem „Foresight Primer“ des früheren EPSC beschrieben wird (⁷). Ein gutes Beispiel für methodisch transparente Vorausschau-Berichte ist die vom Foresight Service der britischen Regierung in Auftrag gegebene Studie *Tackling Obesity: Future Choices* (⁸).

3.11. Im Bericht wird insbesondere auf das EU-Netz für strategische Vorausschau der „Zukunftsminister/innen“ und die damit zusammenhängende Entwicklung von Vorausschaukapazitäten auf nationaler Ebene hingewiesen. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, auch in diesem Netzwerk sicherzustellen, dass Akteure wie der Ausschuss bei der Durchführung von Vorausschauen aktiv einbezogen werden, anstatt Ihnen nur die diesbezüglichen Ergebnisse vorzulegen.

3.12. Der EWSA fordert Kommission auf, die EU-Agenda für die strategische Vorausschau weiterzuentwickeln. Wie aus der Stellungnahme hervorgeht, ist eine Reihe von Änderungen notwendig. Nach Überzeugung des EWSA ist eine stärkere Einbeziehung der Vorausschau in die EU-Beschlussfassung der richtige Weg. Der Ausschuss bekräftigt sein Angebot, die Kommission und die anderen EU-Organe bei diesem Ziel zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Die Vorausschau wird ihre erklärten Ziele nur dann erreichen, wenn sie als offenes, pluralistisches, vielfältiges und interdisziplinäres Verfahren durchgeführt wird, an dem die organisierten Sozialpartner und die Zivilgesellschaft, insbesondere der EWSA, in allen Phasen des Vorausschauverfahrens beteiligt werden.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

(⁷) Was ist eine strategische Vorausschau nicht? Sie ist kein Bericht, sondern eine sorgfältig vorbereitete und zielgerichtete Maßnahme. Die strategische Vorausschau ist ein Lernprozess, der Entscheidungsträgern völlig neue und unverstellte Blicke auf die gegenwärtige Situation eröffnet, die oft irritierend, gesellschaftlich komplex und ungewiss ist. Die Vorausschau beschäftigt sich mit Ungewissheit im positiven und nicht im negativen Sinne. Sie ist kein Bericht, sondern eher ein Mittel für einen anderen Zweck. Der Schwerpunkt der sorgfältig vorbereiteten und zielgerichteten Maßnahme liegt auf dem gesellschaftlichen Prozess des Lernens über die Bedürfnisse einer bestimmten Gruppe von Nutzern und ihre Erfordernisse (d. h. die Prognose in Bezug auf ihre Nutzung). Europäische Kommission, Europäisches Zentrum für politische Strategie, Wilkinson, A., *Strategic Foresight Primer*, Amt für Veröffentlichungen, 2017, abgerufen am 16. Januar 2022 unter <https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>.

(⁸) *Tackling obesity: Future choices* — Berichtsentwurf. Abgerufen am 14. Januar 2022, unter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf Vorschriften für das Kreditrisiko, das Risiko einer Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und die Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor)“

(COM(2021) 664 final — 2021/0342 (COD))

(2022/C 290/07)

Berichtersteller: **Bogdan PREDA**

Befassungen	Europäisches Parlament, 17.1.2022 Rat der Europäischen Union, 20.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	154/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) tritt für eine solide, ausgewogene und vorausschauende Eigenkapitalpolitik ein, deren Risikogewichtung auf den tatsächlichen Stabilitätsrisiken basiert und die zugleich der notwendigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Banken und die Finanzierung nachhaltigen Wachstums Rechnung trägt. Daher fordert der EWSA die Kommission auf, eingehender zu prüfen, ob die Vorschläge diesen Herausforderungen gerecht werden.

1.2. Der EWSA begrüßt die Umsetzung der verbleibenden Elemente der vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vereinbarten internationalen Standards (Basel-III-Standards)⁽¹⁾ in sowohl zeitlicher als auch inhaltlich Hinsicht, da sie die Stabilität des Finanzmarkts in der EU verbessern und damit die europäischen Bürger vor größeren Finanzmarktrisiken bewahren sollen.

1.3. Der EWSA betont, dass die allgemeine wirtschaftliche Stabilität entscheidend von stabilen Finanzmärkten abhängt. Eine solide Regulierung und Beaufsichtigung des Bankensektors ist daher für die Verhinderung von Turbulenzen und Krisen grundlegend. Die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen sind entscheidend dafür, dass die oben genannten Voraussetzungen erfüllt werden. Der EWSA fordert die Gesetzgeber auf, in den Vorschlägen für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen zwei einander ergänzenden Zielen zu sorgen: (i) die Banken in der EU müssen widerstandsfähiger werden, und (ii) die finanzielle Solidität und die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors müssen auch bei einem ausgewogenen Rahmen für die Eigenkapitalanforderungen sichergestellt bleiben, denn nur so können die Banken ihrer Aufgabe gerecht werden, die Realwirtschaft zu unterstützen.

1.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Auswirkungen der Vorschläge regelmäßig zu prüfen, um festzustellen, inwieweit ihre Umsetzung die Finanzmarktstabilität und die Widerstandsfähigkeit des Bankenwesens verbessert, wobei freilich auch die Wettbewerbsfähigkeit der Banken in der EU zu berücksichtigen ist. Der EWSA erkennt ferner an, dass solide und angemessene Kapitalquoten zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

⁽¹⁾ <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

Basel III ist ein international vereinbartes Maßnahmenpaket, das der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht in Reaktion auf die Finanzkrise von 2007-2009 entwickelt hat. Die Maßnahmen zielen darauf ab, die Regulierung, Beaufsichtigung und das Risikomanagement von Banken zu stärken. Wie alle Standards des Basler Ausschusses sind die Basel-III-Standards Mindestanforderungen für international tätige Banken. Die Mitglieder verpflichten sich, Standards in ihrem Steuerhoheitsgebiet innerhalb des vom Basler Ausschuss festgelegten Zeitrahmens umzusetzen und anzuwenden.

1.5. Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Bemühungen der Kommission, die Wirtschaft in der EU zu einer umweltfreundlicheren und widerstandsfähigeren Wirtschaft umzugestalten, indem sie unter anderem die Instrumente fortlaufend überarbeitet und bewertet, die für eine stärkere Nutzung nachhaltiger und grüner Finanzierungen zur Verfügung stehen. Der Finanzsektor könnte zum Aufbau einer CO₂-neutralen Wirtschaft beitragen. Daher begrüßt der EWSA, dass die Kommission (im Einklang mit den internationalen Abläufen und namentlich Basel III) im Aufsichtsrahmen den Schwerpunkt stärker auf die Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken (ESG-Risiken) legt, was auch die bessere Berücksichtigung von klimawandelbedingten Finanzmarktrisiken einschließt.

1.6. Der EWSA begrüßt auch die Arbeit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) bezüglich der Offenlegung von ESG-Kriterien⁽²⁾. Dahinter steht das Ziel, eine angemessene Bewertung der Umweltrisiken der Banken und ihrer Finanzierungsstrategie für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu ermöglichen. Der EWSA fordert die EBA ferner auf, die Prüfung des Rahmens für Säule 1 zu beschleunigen, um festzustellen, ob dieser die einzigartigen Merkmale von Klimarisiken in ausreichendem Maße erfasst. Die makroprudenzielle Regulierung einschließlich kapitalbezogener Vorschriften können wesentlich dazu beitragen, dass Finanzmarktrisiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel besser berücksichtigt werden. Der EWSA fordert die EBA überdies auf, ihre Bemühungen zu verstärken, um die Mängel bei der derzeitigen ESG-Offenlegung auf EU-Ebene zu beheben, auch in Bezug auf Vermögenswerte im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen und Vermögenswerte, die dauerhaften und akuten Klimaereignissen unterliegen. Auf diese Weise soll eine deutliche Ausweitung der nachhaltigen Finanzstrategien der Banken gefördert werden.

2. Einführung

2.1. Gegenstand dieser Stellungnahme ist: erstens der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁾ über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute im Hinblick auf das Kreditrisiko, das Risiko einer Anpassung der Kreditbewertung, das operationelle Risiko, das Marktrisiko und den Output-Floor (CRR-Vorschlag); und zweitens der Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁴⁾ im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken und zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (CRD-Vorschlag).

2.2. Laut Begründung sind die beiden Rechtsakte dadurch gerechtfertigt, dass die Basel-III-Standards umgesetzt werden müssen. Gleichzeitig gilt es, mehrere Fragen anzugehen, die für die Finanzstabilität und die stabile Finanzierung der Wirtschaft im Zuge der Erholung von der COVID-19-Krise wichtig sind. Dazu gehören die Stärkung des risikobasierten Kapitalrahmens, eine stärkere Fokussierung auf ESG-Risiken im Aufsichtsrahmen und die weitere Harmonisierung der Aufsichtsbefugnisse und -instrumente.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA betont, dass die Stabilität der Finanzmärkte im Allgemeininteresse liegt, weil sie eine wesentliche Voraussetzung für allgemeine wirtschaftliche Stabilität ist. Eine solide Regulierung und Aufsicht über den Bankensektor ist wesentlich zur Vermeidung von Turbulenzen und Krisen. Aufsichtsrechtliche Eigenkapitalanforderungen können entscheidend dazu beitragen, dass keine öffentlichen Mittel zur Rettung notleidender Banken mobilisiert werden müssen.

3.2. Eine getreue, aber faire Umsetzung der Basel-III-Standards ist für europäische Unternehmen und Arbeitsplätze wichtig; sie fördert außerdem die Schaffung von Wohneigentum und unterstützt die exportorientierten Volkswirtschaften der EU, auf die so viele Unternehmen und Bürger für Wachstum bzw. Arbeitsplätze angewiesen sind. Diese internationalen Standards werden in einem EU-Bankenmodell umgesetzt, das von Natur aus eher risikoavers und weniger abhängig von den Kapitalmärkten ist als Bankenmodelle in anderen Rechtsordnungen.

3.3. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Einführung der noch ausstehenden Elemente der Basel-III-Standards. Damit soll das Risiko einer Aufsichtsarbitrage begrenzt und Vertrauen und Vorhersehbarkeit für Anleger und Regulierungsbehörden geschaffen werden. Der EWSA erkennt an, dass die EU Vorschriften braucht, um den Herausforderungen (z. B. Wirtschaftserholung, Klima, digitale Herausforderungen) und den besonderen Gegebenheiten (Bankkredite sind der bei Weitem wichtigste Finanzierungskanal für die EU-Wirtschaft) sowie den Ambitionen der Europäischen Union (Kapitalmarktunion und Grüner Deal) gerecht zu werden. Auf der anderen Seite muss alles getan werden, damit die europäischen Bürger und Steuerzahler nicht dem erhöhten Risiko einer Finanzmarktkrise ausgesetzt sind; daher muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den oben genannten Herausforderungen einerseits und dem Inhalt der Basel-III-Standards und den darin eingeräumten Ermessensspielräumen andererseits erreicht werden. Daher fordert der EWSA die Kommission auf, die spezifischen Merkmale europäischer Banken und die damit verbundenen Auswirkungen auf sie und die EU-Wirtschaft eingehender zu bewerten, um sicherzustellen, dass mit den Legislativvorschlägen ein angemessenes Gleichgewicht hergestellt wird zwischen der getreuen Umsetzung der Basel-III-Standards, der Wahrnehmung der in den Basel-III-Standards eingeräumten nationalen Ermessensspielräume und der Notwendigkeit, Anpassungen vorzuschlagen, um den Besonderheiten der Wirtschaft und der Banken Europas gerecht zu werden.

⁽²⁾ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/transparency-and-pillar-3>.

⁽³⁾ „Eigenkapitalverordnung“.

⁽⁴⁾ „Eigenkapitalrichtlinie“.

3.4. Der EWSA stellt fest, dass die Umsetzung dieser Vorschläge die Stabilität der Finanzmärkte gewährleisten sollte. Dabei sollte es aber nicht zu einer ungerechtfertigten Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen für die Banken in der EU kommen, die über das hinausgeht, was in der Bewertung der Kommission vorgesehen ist. Deshalb muss die Kommission nach Auffassung des EWSA dafür sorgen, dass die Auswirkungen auf die Eigenkapitalanforderungen, einschließlich derer für Genossenschaftsbanken und kleine Banken, nicht zu übermäßiger Belastung führen und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Banken nicht beeinträchtigen. Dabei muss aber zugleich die Stabilität der Finanzmärkte im Blick behalten werden.

3.5. Der EWSA ist sich voll und ganz der Tatsache bewusst, dass die bestehenden Eigenkapitalanforderungen entscheidend dazu beigetragen haben, das Bankensystem in der Krise widerstandsfähiger zu machen. Dies hat sich auch in der Pandemie gezeigt. Mit dem derzeitigen Kapitalniveau konnten die europäischen Banken die Pandemie unbeschadet überstehen und können die europäische Wirtschaft weiterhin finanzieren und dabei unterstützen, dem schweren wirtschaftlichen Schock der COVID-19-Pandemie standzuhalten. Der EWSA verweist auch auf die entscheidende Rolle der Europäischen Zentralbank und ihre starken Unterstützungsmaßnahmen, die zur Widerstandsfähigkeit der Banken in der COVID-19-Krise beigetragen haben.

3.6. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, sicherzustellen, dass der vorliegende Vorschlag die geltenden Vorschriften verstärkt, insbesondere in Bezug auf die Eigenkapitalanforderungen. Es gilt, übermäßige Risikobereitschaft, hohe Verschuldung und spekulatives Verhalten auch weiterhin zu verhindern. Angesichts des derzeitigen wirtschaftlichen und sozialen Umfelds gibt es viele erhebliche Risiken, für die noch keine adäquate Antwort gefunden worden ist, wie z. B. Klimarisiken oder notleidende Kredite. Die Eigenkapitalanforderungen sollten hoch genug sein, um drohenden Insolvenzen sowie Turbulenzen und Krisen auf den Finanzmärkten vorzubeugen. Zu hohe Anforderungen jedoch sind zu vermeiden. Gleichzeitig erkennt der EWSA an, dass die EU-Banken eine Schlüsselrolle bei der Finanzierung der Realwirtschaft und der Unterstützung des digitalen und nachhaltigen Wandels spielen, was sich indirekt auf die Beschäftigung und den Lebensstandard auswirkt. Die Regulierungsvorschriften bezüglich der Eigenkapitalanforderungen müssen diesen Aspekten Rechnung tragen.

3.7. Was die ESG betrifft, so weist der EWSA darauf hin, dass die Finanzmärkte den Übergang zu einer nachhaltigeren und grüneren Wirtschaft unterstützen und fördern können und auch sollten. Der Bankensektor kann diesen langfristigen Wandel jedoch nicht alleine herbeiführen. Aus den jüngsten Überprüfungen des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) geht hervor, dass mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten nach wie vor die fossilen Brennstoffe stärker subventioniert als erneuerbare Energieträger⁽⁵⁾, obwohl die EU bei der „die EU-Unterstützung für Investitionen besser auf die Grundsätze eines nachhaltigen Finanzwesens abgestimmt werden muss“⁽⁶⁾. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA, dass die Industriepolitik und die einschlägigen Rechtsrahmen der EU und der Mitgliedstaaten voll und ganz aufeinander abgestimmt werden. Ziel ist es, a) nachhaltige Investitionsmöglichkeiten zu fördern, um die Allokation wirtschaftlicher Ressourcen in diese Richtung zu lenken, und b) Subventionen für fossile Brennstoffe abzuschaffen und die Klimaziele mit den sozialen Bedürfnissen in Einklang zu bringen. Der EWSA begrüßt deshalb die Stärkung der ESG-bezogenen Bestimmungen in den Legislativvorschlägen. Er fordert die Kommission jedoch auf, die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Befugnis der Aufsichtsbehörden, „die Risiken, die sich [...] aus der mangelnden Übereinstimmung [...] mit den einschlägigen politischen Zielen der Union und allgemeineren Trends beim Übergang in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Governance-Faktoren ergeben, zu verringern“, zu präzisieren. Dabei muss deutlich gemacht werden, wie diese Befugnis ausgeübt wird.

3.8. Neben der Offenlegung und den Klimastresstests können makroprudenzielle Strategien einschließlich kapitalbasierter Maßnahmen dazu beitragen, die ESG-Risiken der Banken angemessen zu berücksichtigen. Sie können die Verteilung von Kreditströmen über Sektoren hinweg optimieren, was den Übergang zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft unterstützen könnte. Daher empfiehlt der EWSA der EBA und der EZB, ihre Arbeit zu beschleunigen:

- (i) einerseits am Rahmen für Säule 1, um festzustellen, inwieweit der derzeitige Rechtsrahmen die ESG-Risiken und die gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen angemessen erfasst, und
- (ii) andererseits an der korrekten und zeitnahen Kalibrierung von Stresstests für ESG-Risiken.

3.9. Der EWSA begrüßt die der Kommission erteilten Mandate, die Umsetzung der Standards in anderen Rechtsräumen zu verfolgen, um Kohärenz hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs und der Auswirkungen auf die relevanten Interessenträger, auch im Hinblick auf die Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen, zu gewährleisten. Der EWSA warnt allerdings auch vor einer Abwärtsspirale bei den Regulierungsstandards oder einer weiteren Verzögerung bei der Umsetzung von Normen und bemängelt die schlechtere Umsetzung bestimmter Vorschriften in einigen Ländern. Dies könnte zu schwerwiegenden globalen Stabilitätsrisiken führen.

⁽⁵⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW22_01/RW_Energy_taxation_DE.pdf.

⁽⁶⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_DE.pdf.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt insbesondere die folgenden Aspekte des Kommissionsvorschlags, empfiehlt jedoch, weitere technische Verbesserungen zu prüfen:

- (i) **Die Anwendung des Output-Floors (OF) auf der höchsten Konsolidierungsebene mit einem risikobasierten Umverteilungsmechanismus** (zur Gewährleistung einer angemessenen Kapitalisierung von Tochtergesellschaften in der EU) für jede Bankengruppe. Dies würde nicht nur die internationale Kohärenz gewähren, sondern es würden auch die negativen Auswirkungen vermieden, die eine Anwendung auf Ebene der einzelnen Unternehmen hätte.
- (ii) **Die spezifischen Verbesserungen in Bezug auf den Output-Floor bei Spezialfinanzierungen** (Artikel 495b) werden begrüßt. Allerdings sollte dies im Hinblick auf eine größere Kohärenz in Bezug auf die Input-Floors genauer untersucht werden. Dabei sollen die Unterklassen der Spezialfinanzierungen Berücksichtigung finden; die Parameteruntergrenzen im Standardansatz entsprechen weder den tatsächlichen Risiken noch spiegeln sie die Robustheit dieser Finanzierungsarten wider.
- (iii) **Die Beibehaltung der Unterstützungsfaktoren für KMU und Infrastruktur und die Ausnahmen von kreditrisikobezogenen Bewertungsanpassungen** (Artikel 501 und 501a) werden besonders begrüßt. Denn sie sind wichtige Instrumente der Banken zur weiteren Unterstützung bedeutender Segmente der europäischen Wirtschaft, zumal im Zusammenhang mit der Erholung nach der COVID-19-Krise. Allerdings appelliert der EWSA an die Kommission, die Kriterien für die Unterstützungsfaktoren für Infrastruktur weiter zu präzisieren und zu vereinfachen, um die Infrastrukturfinanzierung zu stärken, gleichzeitig die damit verbundenen Risiken zu berücksichtigen und die Finanzstabilität zu wahren.
- (iv) **Die Straffung des Transparenzansatzes bei der Behandlung von Organismen für gemeinsame Anlagen (OGA) ist grundsätzlich gut konzipiert.** Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass eine weitere Verknüpfung der entsprechenden Governance-Vorschriften und -Beschränkungen erforderlich ist (z. B. Rückgriff auf Daten Dritter bei der Berechnung der Eigenmittelanforderung für das Marktrisiko in Bezug auf OGA);
- (v) **Die Risikogewichtung von 100 % für langfristige strategische Beteiligungsinvestitionen von Banken ist beizubehalten.** Der EWSA hält es jedoch für angebracht und gerecht, diese Risikogewichtung auf alle Banken anzuwenden, unabhängig davon, ob sie einem standardisierten oder internen Modellansatz unterliegen;
- (vi) **Die Anreize für Banken, Ressourcen in Richtung einer CO₂-neutralen Wirtschaft zu verlagern,** sowie ihr entsprechendes Engagement gegenüber den Kunden sind für die Finanzierung des Wandels von entscheidender Bedeutung. Um diesen notwendigen Wandel zu beschleunigen und zu verstärken, hält es der EWSA für unerlässlich, dass die EU und die Mitgliedstaaten die positiven und negativen Anreize für die zugrundeliegende Wirtschaft, wie sie in der Industriepolitik und in den einschlägigen Rahmen umgesetzt werden, grundlegend ändern. Der EWSA fordert die Kommission auf, die ESG-bezogenen Bestimmungen des CRR- und des CRD-Vorschlags im Lichte der vorstehenden Ausführungen weiter zu bewerten.

4.2. Überdies macht der EWSA auf eine Reihe von Aspekten aufmerksam, die im Rahmen der Vorschläge erneut geprüft werden müssten: Der EWSA betont in diesem Zusammenhang, dass das gemeinsame öffentliche Interesse an der Wahrung der Finanzmarktstabilität oberste Priorität hat und dass ein angemessenes Gleichgewicht mit anderen politischen Zielen erreicht werden muss. Eine Gefährdung der Finanzstabilität dagegen muss unbedingt vermieden werden. Die Anpassung der Basel-III-Standards in der EU darf das Ziel nicht untergraben, die Finanzmarktstabilität zu erhöhen, um besser für künftige wirtschaftliche Turbulenzen und Krisen gewappnet zu sein. Darüber hinaus sollten die vorgeschlagenen Maßnahmen in jedem Fall die weitere Stärkung der Kapitalisierung der Banken gewährleisten und gleichzeitig ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern:

- (i) **Die Auflage von Bonitätsbeurteilungen (Ratings) in der Übergangszeit zur Verringerung der Auswirkungen des Output-Floors auf nicht beurteilte Unternehmen** (Artikel 465 Absatz 3) **sollte wegfallen.** Dies ist auf die geringe Abdeckung externer Ratings für den EU-Markt und die Vermeidung einer übermäßigen Abhängigkeit von externen Ratings im Einklang mit der Richtlinie über Ratingagenturen zurückzuführen.
- (ii) In Bezug auf die **Übergangsregelung für Hypothekendarlehen auf Wohnimmobilien für den Output-Floor** fordert der EWSA die Kommission auf, die Möglichkeit einer Überarbeitung aus verschiedenen Blickwinkeln zu prüfen (Beleihungswert [loan to value], Asymmetrie der Methodenstandards für Risiko, Risikosensitivität) zu prüfen, um unbeabsichtigte Auswirkungen auf den Zugang zu Hypothekendarlehen auf Wohnimmobilien zu vermeiden. Bei jeder diesbezüglichen Überarbeitung sollte jedoch auch beachtet werden, dass jegliches Risiko einer Immobilienblase unbedingt vermieden werden muss.

- (iii) Die **Bestimmungen zum IRB-Basisansatz (F-IRB)** sollten dahingehend überarbeitet werden, dass reale Laufzeiten anstelle von festen Laufzeiten ermöglicht werden, um das reale Risiko widerzuspiegeln.
- (iv) **Die Kreditumrechnungsfaktoren (CCF)** für transaktionsbezogene Eventualposten (z. B. Vertragserfüllungsgarantien, Bietungsgarantien, Gewährleistungen) sollten aufgrund ihrer Schlüsselrolle in der Wirtschaft der EU **bei 20 % belassen** werden und den Daten über die tatsächlichen Ausfälle im relevanten Marktsegment entsprechen.
- (v) **Die kapitalmarktbezogenen Bestimmungen sollten weiter bewertet** werden. Es gilt, die Risiken unverhältnismäßiger Auswirkungen auf die Absicherungs-, Liquiditäts- und Finanzierungskosten für Staaten und Unternehmen zu vermeiden und somit dazu beizutragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Geschäfts- und Investitionsbanken der EU auf den europäischen und internationalen Märkten zu stärken.
- (vi) **Änderung der Berechnung der tatsächlichen Anteile von Minderheitsbeteiligungen am konsolidierten Kapital**, was derzeit den Zielen der Kapitalmarktunion zuwiderläuft und Börsengänge weniger erstrebenswert macht.

4.3. Der EWSA betont, dass sich der Klimawandel in Risiken niederschlägt, die bereits bei den Banken angekommen sind und tiefgreifende Auswirkungen auf deren Finanzstabilität haben könnten, wenn sie nicht sowohl regulatorisch als auch von den Banken selbst angemessen aufgefangen werden. In diesem Zusammenhang würdigt der EWSA die Bestrebungen des Basler Ausschusses und der europäischen Behörden, in Bezug auf klimabezogene finanzielle Risiken mögliche Lücken im derzeitigen Rahmen und praktikable Maßnahmen zur Schließung solcher Lücken zu ermitteln. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommission auf, bei der Weiterentwicklung des einschlägigen Rahmens für die Finanzierung des Übergangs zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der doppelten Wesentlichkeit in vollem Umfang eingehalten wird.

4.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf Banken zu prüfen, die in Bezug auf Größe, Rolle und Exponiertheit gegenüber systemischen Risiken klein sind (gemäß der in der Eigenkapitalverordnung enthaltenen Definition eines kleinen und nicht komplexen Unternehmens), die aber trotzdem strengeren Anforderungen wie Offenlegungs- und Eigenkapitalanforderungen unterliegen, da sie Teil einer bedeutenden Bankengruppe sind. Bei der Bewertung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes muss jedoch berücksichtigt werden, dass kleinere Banken, die Teil einer bedeutenden Bankengruppe sind, über mehr Ressourcen verfügen, um Offenlegungs- und Eigenkapitalanforderungen zu bewältigen.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU“

(COM(2021) 565 final — 2021/0434 (CNS))

(2022/C 290/08)

Berichterstatter: **Benjamin RIZZO**

Mitberichterstatter: **Javier DOZ ORRIT**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 10.2.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	206/1/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt uneingeschränkt den Vorschlag der Kommission zur Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und die Ziele, die sie damit verfolgt. Die Sicherstellung einer wirksamen und gerechten Besteuerung im gesamten Binnenmarkt ist von entscheidender Bedeutung, damit die Konjunktur nach der COVID-19-Pandemie wieder deutlich anziehen kann.

1.2 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission sich mit einer breit angelegten öffentlichen Konsultation an alle Interessenträger gewandt und gleichzeitig eine gezieltere Konsultation nationaler Sachverständiger, die aufgrund ihrer spezifischen Fachkenntnisse einbezogen wurden, auf den Weg gebracht hat. Durch diese Konsultationen hatten die Interessenträger die Möglichkeit, sachdienliche Beiträge zu leisten, und in diesem Sinne sollten sie auch in die künftigen Diskussionen einbezogen werden.

1.3 Der EWSA befürwortet die Entscheidung für eine Richtlinie, mit der ein gemeinsamer Rechtsrahmen für die Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll. Die Art des Gegenstands und die verfolgten Ziele machen es unmöglich, dass die Mitgliedstaaten das Problem durch eigene Initiativen in ihren jeweiligen Rechtssystemen lösen.

1.4 Nach Ansicht des EWSA steht der Vorschlag mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang, da er nicht über die Gewährleistung des für den Binnenmarkt erforderlichen Schutzniveaus hinausgeht und sich die Auswirkungen auf die Unternehmen in Grenzen halten dürften.

1.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission und die nationalen Steuerbehörden über angemessene Kompetenzen und Ressourcen verfügen sollten, um die erforderlichen Kontrollen und den anschließenden Informationsaustausch im Zusammenhang mit diesem Vorschlag durchführen zu können.

1.6 Der EWSA hofft, dass die Ergebnisse der Untersuchungen über Briefkastenfirmen öffentlich zugänglich gemacht werden und damit der Öffentlichkeit vor Augen geführt wird, zu welchen Ergebnissen die Umsetzung der Richtlinie geführt hat.

1.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass nicht nur die Einkommen von Unternehmen, sondern auch deren Vermögen angemessen kontrolliert werden sollten, da Steuern auch dann erhoben werden können, wenn diese Vermögenswerte kein Einkommen generieren, wie z. B. im Falle der Vermögenssteuer.

1.8 Der EWSA betont, dass gemeinsame und klare Regeln für den spezifischen Inhalt der von den Unternehmen verlangten Erklärungen festgelegt werden müssen. Eine über die Ziele der Richtlinie hinausgehende Berichterstattung sollte wie auch die sich daraus ergebenden Befolgungskosten vermieden werden.

1.9 Der EWSA empfiehlt, im Rahmen weiterer Rechtsvorschriften gezielte Vorschriften festzulegen, um die Tätigkeit professioneller Enabler zu verhindern und damit dem OECD-Ansatz in diesem Bereich zu folgen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit der berufsständischen Aufsichtsbehörden bei der Bekämpfung möglicher missbräuchlicher und krimineller Handlungen professioneller Enabler von großem Nutzen wäre.

1.10 Der EWSA bekräftigt die Notwendigkeit einer vollständigen und umfassenden EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete außerhalb der EU, u. a. damit die EU-Unternehmen erkennen können, ob die von ihnen verwalteten Gelder und Vermögenswerte möglicherweise mit außerhalb der EU ansässigen Briefkastenfirmen verbunden sind.

1.11 Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission geeignete Leitlinien für den in der Richtlinie vorgesehenen Substanztest veröffentlicht, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung spezifischer Begriffe wie „Wohnsitz“, „in der Nähe ansässiges Mitglied der Unternehmensleitung“ und „Räumlichkeiten“.

1.12 Der EWSA stellt fest, dass Briefkastenfirmen auch gegründet und genutzt werden können, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu erleichtern und Sozialversicherungsbeiträge zu vermeiden. Er schlägt der Kommission daher vor, die Möglichkeit zu prüfen, diese Fragen zusätzlich zu dem vorliegenden Vorschlag, bei dem es sich um eine reine Steuerrichtlinie handelt, in europäischen Rechtsvorschriften zu regeln.

2. Kontext des Kommissionsvorschlags

2.1 In der am 18. Mai 2021 vorgelegten Mitteilung der Europäischen Kommission über die Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert werden sowohl eine langfristige als auch eine kurzfristige Vision skizziert, wie die Erholung Europas nach der COVID-19-Pandemie unterstützt und angemessene öffentliche Einnahmen in den kommenden Jahren gewährleistet werden können.

2.2 Die vorgeschlagene Richtlinie zu Briefkastenfirmen gehört zu den gezielten kurzfristigen Initiativen, die in der Mitteilung als Mittel zur Verbesserung des derzeitigen Steuersystems angekündigt werden, wobei der Schwerpunkt auf der Gewährleistung einer fairen und effektiven Besteuerung liegt.

2.3 Rechtsträger ohne minimale Substanz und wirtschaftliche Tätigkeit könnten zu unangemessenen Steuerzwecken wie Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und sogar Geldwäsche genutzt werden. Daher sind Maßnahmen erforderlich, um Situationen anzugehen, in denen Steuerpflichtige mit Hilfe von Unternehmen, die keine tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, Steuern hinterziehen oder ihre steuerlichen Verpflichtungen umgehen. Briefkastenfirmen können unlauteren Steuerwettbewerb und eine unfaire Verteilung der Steuerlast zwischen den Steuergebieten begünstigen.

2.4 Der Kommissionsvorschlag ist auf alle Unternehmen anwendbar, die als steuerlich ansässig gelten und Anspruch auf einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit in einem Mitgliedstaat haben. Nach Annahme der Richtlinie sollten die neuen Vorschriften bis zum 30. Juni 2023 in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden und am 1. Januar 2024 in Kraft treten.

2.5 Zum Straftatbestand der Geldwäsche, auf den sich häufig bestimmte Briefkastenfirmen spezialisiert haben, gibt es eine Fülle von europäischen Rechtsvorschriften. Diese können ein nützlicher Rahmen für den Kommissionsvorschlag sein. Insbesondere sollte auf das von der Kommission im Juli 2021 vorgelegte Legislativpaket verwiesen werden, das aus drei Verordnungen und einer Richtlinie⁽¹⁾ besteht.

3. Vorschläge der Europäischen Kommission

3.1 Die Richtlinie zielt auf bestimmte Praktiken der Steuervermeidung bzw. Steuerhinterziehung ab. Dazu gehört die Gründung von Unternehmen innerhalb der Union, die den Anschein einer wirtschaftlichen Tätigkeit erwecken, diese aber in Wirklichkeit nicht ausüben. Vielmehr sollen diese Gründungen es ermöglichen, den wirtschaftlichen Eigentümern der Unternehmen oder der Gruppe, der sie angehören, bestimmte Steuervorteile zu verschaffen.

3.2 Um dieser Praxis entgegenzuwirken, wird in diesem Richtlinienvorschlag ein Test dargelegt, anhand dessen die Mitgliedstaaten Unternehmen ermitteln können, die angeblich eine rechtmäßige Geschäftstätigkeit ausüben, aber keine minimale wirtschaftliche Substanz aufweisen und daher möglicherweise missbraucht werden, um unrechtmäßig Steuervorteile zu erhalten. Dieser Test wird als „Substanztest“ bezeichnet.

⁽¹⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme zum Legislativpaket zur Bekämpfung der Geldwäsche (ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 89).

3.3 Im ersten Schritt des Tests werden die verschiedenen Arten von Unternehmen in zwei Gruppen eingeteilt: zum einen in Unternehmen, die eine unzureichende Substanz aufweisen und für Steuerzwecke missbraucht werden könnten, und zum anderen in Unternehmen, bei denen dieses Risiko eher gering ist. Risikofälle weisen gleichzeitig eine Reihe von Merkmalen auf die üblicherweise in Unternehmen ermittelt werden, denen es an Substanz mangelt („Gateway-Kriterien“). Fälle mit geringem Risiko weisen dagegen keine oder nur einige dieser Kriterien auf, d. h., sie passieren den Gateway nicht.

3.4 Mit den einschlägigen Kriterien werden solche Unternehmen als risikobehaftet eingestuft, die nicht ausdrücklich von der Richtlinie ausgenommen sind und grenzüberschreitende Tätigkeiten ausüben, geografisch mobil sind und darüber hinaus für ihre eigene Verwaltung auf andere Unternehmen, insbesondere professionelle Drittanbieter, zurückgreifen. Fälle mit geringem Risiko, die den Gateway nicht passieren, sind für die Zwecke der Richtlinie irrelevant.

3.5 Die Unternehmen müssen sich zunächst selbst bewerten und, falls sie als risikobehaftet eingestuft werden, in ihrer Steuererklärung über ihre Substanz Bericht erstatten. Diese Berichterstattung über die Substanz bedeutet, dass spezifische Informationen in einer Weise bereitgestellt werden, die die Beurteilung der von dem Unternehmen ausgeübten Tätigkeit erleichtert.

3.6 Was den zweiten Schritt betrifft, so bestimmen drei Aspekte das Ergebnis des Substanztests:

- i) die für die ausschließliche Nutzung durch das Unternehmen zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten;
- ii) mindestens ein eigenes und aktives Bankkonto in der EU;
- iii) mindestens ein Mitglied der Unternehmensleitung, das in der Nähe des Unternehmens ansässig und für dessen Tätigkeiten zuständig ist, oder eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern des Unternehmens, die in der Nähe des Unternehmens ansässig sind und sich mit dessen wesentlichen einkunftsgenerierenden Tätigkeiten befassen.

3.7 Im dritten Schritt des Tests ist eine angemessene Bewertung der Angaben vorgeschrieben, die das Unternehmen im zweiten Schritt in Bezug auf die Substanz übermittelt hat. Bei einem Unternehmen, das einen Risikofall darstellt, da es den Gateway passiert hat, und aus dessen Berichterstattung sich auch ergibt, dass mindestens ein relevanter substanzbezogener Aspekt fehlt, sollte davon ausgegangen werden, dass es sich um eine „Briefkastenfirma“ im Sinne der neuen Richtlinie handelt, d. h. eine unzureichende Substanz aufweist und für Steuerzwecke missbraucht wird.

3.8 Ein Unternehmen, bei dem es sich um einen Risikofall handelt, aus dessen Berichterstattung sich aber ergibt, dass es alle relevanten substanzspezifischen Aspekte aufweist, sollte dagegen nicht als „Briefkastenfirma“ im Sinne der Richtlinie angesehen werden. Diese Annahme schließt jedoch nicht die Möglichkeit aus, dass eine Steuerverwaltung ein solches Unternehmen aus Gründen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, als Briefkastenfirma einstuft.

3.9 Der vierte Schritt umfasst das Recht des Unternehmens, das den Anschein erweckt, im Sinne der Richtlinie eine Briefkastenfirma darzustellen und für Steuerzwecke missbraucht zu werden, den Gegenbeweis zu erbringen und unter Vorlage entsprechender Belege nachzuweisen, dass es Substanz besitzt (Widerlegung). Daher haben die betreffenden Unternehmen ein effektives Recht, geltend zu machen, dass sie keine Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie sind.

3.10 Sobald ein Unternehmen als Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie gilt und es diese Vermutung nicht widerlegt, sollten die steuerlichen Konsequenzen eingeleitet werden. Diese Konsequenzen sollten den Entzug jeglicher Steuervorteile einschließen, die das Unternehmen erlangt hat oder erlangen könnte.

3.11 Da ein Unternehmen, um Anspruch auf die Vorteile eines Steuerabkommens zu haben, in der Regel einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit vorlegen muss, stellt der Mitgliedstaat, in dem die Briefkastenfirma steuerlich ansässig ist, entweder überhaupt keine Bescheinigung über die steuerliche Ansässigkeit aus oder er stellt eine Bescheinigung mit einem Warnhinweis, d. h. mit einem ausdrücklichen Hinweis darauf aus, dass die Bescheinigung nicht zur Erlangung der vorgenannten Vorteile genutzt werden darf.

3.12 Für den Fall, dass dem Unternehmen die gewährten Steuervorteile entzogen werden, sollte bestimmt werden, wie die Einkünfte in das Unternehmen und aus diesem Unternehmen fließen und wie jegliche dem Unternehmen gehörenden Vermögenswerte tatsächlich zu besteuern sind. Bei der Zuordnung von Besteuerungsrechten sollten alle Steuergemeinschaften berücksichtigt werden, die von Transaktionen mit Beteiligung der Briefkastenfirma betroffen sein könnten.

3.13 Die Bestimmungen der Richtlinie gelten zwangsläufig nur für Mitgliedstaaten, da Drittländer nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. In diesen Fällen sollten Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland in Bezug auf die Zuordnung von Besteuerungsrechten gebührend beachtet werden. In Ermangelung solcher Vereinbarungen wendet der betreffende Mitgliedstaat sein nationales Recht an.

3.14 Alle Mitgliedstaaten haben jederzeit Zugang zu den von den Unternehmen im Rahmen dieser Richtlinie erstatteten Berichte, ohne dass ein Auskunftersuchen eingereicht werden muss. Zu diesem Zweck tauschen die Mitgliedstaaten ab dem ersten Schritt, d. h., wenn ein Unternehmen gemäß dieser Richtlinie als risikobehaftet eingestuft wird, Informationen aus. Dafür wird ein Register oder eine Datenbank eingerichtet.

3.15 Gemäß den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, die Sanktionen festzulegen, die bei Verstößen gegen die Meldepflichten gemäß dieser Richtlinie in der in nationales Recht umgesetzten Form zu verhängen sind. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

3.16 Es wird erwartet, dass durch die Festlegung einer Mindestgeldstrafe gemäß den geltenden Bestimmungen im Finanzsektor ein Mindestmaß an Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten erreicht wird. Die Sanktionen sollten eine Geldbuße in Höhe von mindestens 5 % des Umsatzes des Unternehmens umfassen.

4. Allgemeine Bemerkungen des EWSA

4.1 Der EWSA unterstützt uneingeschränkt den Vorschlag der Kommission und die damit verfolgten übergeordneten Ziele. Die Sicherstellung einer wirksamen und gerechten Besteuerung im gesamten Binnenmarkt ist von entscheidender Bedeutung, damit die Konjunktur nach der COVID-19-Pandemie wieder deutlich anziehen kann. Ausreichende Steuereinnahmen für die Mitgliedstaaten sind de facto ein Schlüsselfaktor zur Förderung öffentlicher Investitionen, die auf die Verwirklichung eines umweltfreundlicheren und stärker digitalisierten Binnenmarkts abzielen. Der EWSA ist leicht besorgt darüber, dass bei den Substanzanforderungen digitale Aspekte nicht berücksichtigt werden und lediglich die Bedeutung materieller Vermögenswerte hervorgehoben wird. Dies könnte künftig zu Problemen führen.

4.2 Der Vorschlag der Kommission steht daher voll und ganz im Einklang mit der Mitteilung zur Unternehmensbesteuerung im 21. Jahrhundert und führt zu konkreten und kohärenten Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung und somit zur Gewährleistung eines gerechten Steuerumfelds in ganz Europa.

4.3 Der EWSA stellt fest, dass der Vorschlag der Kommission mit früheren Gesetzgebungsinitiativen der EU-Organe im Einklang steht, zum Beispiel mit der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD) und der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwischen den Steuerbehörden (DAC). Um unbeabsichtigte Ergebnisse zu vermeiden, muss unbedingt Kohärenz angestrebt werden zwischen den verschiedenen Steuervorschriften, von denen ständige Interaktion erwartet wird.

4.4 Der Vorschlag der Kommission ergänzt den jüngsten Vorschlag über den globalen Mindestbesteuerungssatz für multinationale Gruppen in der Union („Säule 2“), obwohl die beiden Richtlinien unterschiedliche Anwendungsbereiche aufweisen. Denn die zweite Säule gilt für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR, während die Richtlinie über Briefkastenfirmen keinen solchen Beschränkungen unterliegt.

4.5 Der EWSA begrüßt die breit angelegte öffentliche Konsultation, die die Kommission vor der Veröffentlichung ihres Vorschlags durchgeführt hat. Diese Konsultation umfasste 32 Fragen, die unter anderem darauf abzielten, das Problem und seine Ursachen einzugrenzen und die geeignete Form des Tätigwerdens der Union zu ermitteln. Die Interessenträger hatten somit die Möglichkeit, ihre Anmerkungen und Bedenken vor der Ausarbeitung der neuen Vorschriften zu äußern. Der EWSA bedauert, dass nur wenige Interessenträger (50) von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben.

4.6 Der EWSA unterstützt auch die zusätzliche öffentliche Konsultation nationaler Sachverständiger, die aufgrund ihrer spezifischen Fachkenntnisse gezielt einbezogen wurden. Die Kombination einer breit angelegten Konsultation der Interessenträger und einer detaillierteren Konsultation qualifizierter Sachverständiger gewährleistet ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem partizipativen und einem technisch fortschrittlichen Gesetzgebungsverfahren.

4.7 Aufgrund der Art des durch die Richtlinie zu regelnden Gegenstands und der festgelegten Ziele, nämlich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, muss von den Mitgliedstaaten ein gemeinsamer Rahmen umgesetzt werden.

4.8 Ein angemessener und wirksamer gemeinsamer Rahmen ließe sich durch Einzelmaßnahmen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Rechtssystemen durchgeführt werden, nicht erreichen. In diesem Fall würde die bestehende Fragmentierung andauern und durch zahlreiche unkoordinierte Maßnahmen auf nationaler Ebene möglicherweise sogar noch verschlimmert werden.

4.9 Briefkastenfirmen, die in den Mitgliedstaaten gegründet wurden, müssen mit der Richtlinie in Einklang gebracht werden, und die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten ist wichtiger denn je, um eine Aushöhlung der Fiskalkapazität der EU insgesamt zu vermeiden. Die Kommission sollte über angemessene Kapazitäten und ausreichende Ressourcen verfügen, um die Kontrollen ordnungsgemäß durchführen und den Informationsaustausch gewährleisten zu können.

4.10 Nach Ansicht des EWSA steht der Vorschlag mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang, da er nicht über die Gewährleistung des für den Binnenmarkt erforderlichen Schutzniveaus hinausgeht und die Auswirkungen auf die Unternehmen sich in Grenzen halten dürften. Mit der Richtlinie soll ein Mindestschutz für die Steuersysteme der Mitgliedstaaten etabliert werden, wobei das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß an Koordinierung innerhalb der EU gewährleistet wird.

4.11 Andererseits scheinen auch die Auswirkungen auf die Unternehmen verhältnismäßig zu sein, da die verschiedenen Ziele und Werte in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, darunter:

- i) Wirksamkeit der Bekämpfung des Missbrauchs von Briefkastenfirmen;
- ii) Steuereinnahmen für die öffentlichen Haushalte;
- iii) Befolgungskosten für Unternehmen und Steuerverwaltungen;
- iv) indirekte Auswirkungen auf den Binnenmarkt und den Wettbewerb zwischen Unternehmen.

4.12 Der EWSA befürwortet den Ansatz der Kommission, demzufolge ein wirksamer und transparenter Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden unerlässlich ist, um die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen zu bekämpfen und ganz allgemein ein gerechtes und effizienteres Steuerumfeld zu gewährleisten. Dieser Punkt muss sehr sorgfältig beachtet werden, damit eine Zusammenarbeit zwischen denjenigen Mitgliedstaaten stattfindet, die von den durch eine Briefkastenfirma durchgeführten Transaktionen betroffen sind. Die Ergebnisse der Untersuchungen über Briefkastenfirmen sollten öffentlich zugänglich gemacht werden. Die europäischen und nationalen Behörden sollten der Öffentlichkeit auch vor Augen führen, zu welchen Ergebnissen die Umsetzung der Richtlinie geführt hat.

4.13 Briefkastenfirmen, die unter diese Richtlinie fallen, können sowohl für Steuerhinterziehung und Steuervermeidung und in besonderen Fällen sogar für die Begehung von Straftaten wie Geldwäsche, die häufig mit im Spiel ist, genutzt werden. Daher ist die Koordinierung der Rechtsvorschriften und eine Abstimmung zwischen den verschiedenen für die Bekämpfung dieser Straftaten zuständigen Aufsichtsbehörden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene von entscheidender Bedeutung. Dank der Richtlinie zur Bekämpfung von Briefkastenfirmen (auch als UNSHELL bezeichnet) erhalten die Steuerbehörden weitere Informationen, die sie mit den Informationen abgleichen können, die ihnen von den für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Behörden zugehen. Die nationalen und europäischen Behörden müssen sicherstellen, dass die Anwendung dieser Richtlinie für Unternehmen, die ihre Tätigkeit im Einklang mit den Rechtsvorschriften ausüben, keine Probleme bereitet.

4.14 Die Kenntnis der wirtschaftlichen Eigentümer von Briefkastenfirmen und ihrer Vermögenswerte sowie derjenigen, die hinter den von ihnen getätigten Transaktionen stecken, ist unerlässlich, um den wahren Charakter ihrer Tätigkeiten aufzudecken und das Ausmaß der Steuerhinterziehung oder Geldwäsche sichtbar zu machen. Die Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentums durch Ketten von Briefkastenfirmen, die von „professionellen Enablern“ verwaltet werden, ist mit ihren kriminellen Absichten untrennbar verbunden. Die Instrumente zur Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer sind in den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche enthalten. In dem vorliegenden Richtlinienvorschlag findet sich jedoch kein Hinweis auf diese Frage. Der EWSA ist der Auffassung, dass dieses und andere Schlupflöcher durch eine Verknüpfung der beiden Rechtsvorschriften geschlossen werden sollten. Dies könnte entweder durch eine diesbezügliche Erläuterung in dieser Richtlinie oder durch ein rasch anzunehmendes europäisches Rahmengesetz zu dieser Frage bewerkstelligt werden.

4.15 Außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie werden Briefkastenfirmen mitunter auch gegründet und genutzt, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu erleichtern und Sozialversicherungsbeiträge zu vermeiden. Der EWSA schlägt der Kommission vor, zu prüfen, ob diese Frage mithilfe einer europäischen Rechtsvorschrift geregelt werden kann.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA hält das im Kommissionsvorschlag umgesetzte „Gateway-Kriterium“ in Form kumulativer Indikatoren für vernünftig und angemessen. In diesem Zusammenhang stellt der EWSA fest, dass Unternehmen, die Vermögenswerte wie Immobilien, Yachten, Flugzeuge, Kunstwerke oder Eigenkapital für den privaten Gebrauch halten, möglicherweise über längere Zeiträume keine Einkünfte haben, aber dennoch erhebliche Steuervorteile für die sie kontrollierenden Unternehmen bieten.

5.2 Der EWSA ist daher der Ansicht, dass nicht nur das Einkommen, sondern auch die Vermögenswerte kontrolliert werden sollten, da Steuern auch dann erhoben werden können, wenn sie kein Einkommen generieren, wie z. B. im Falle der ggf. erhobenen Vermögenssteuer. Seines Erachtens sollte die Kommission über angemessene Kapazitäten und ausreichende Ressourcen verfügen, um die Kontrollen ordnungsgemäß durchführen und den Informationsaustausch gewährleisten zu können.

5.3 Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission geeignete Leitlinien für den in der Richtlinie vorgesehenen Substanztest veröffentlicht, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung spezifischer Begriffe wie „Wohnsitz“, „in der Nähe ansässiges Mitglied der Unternehmensleitung“ und „Räumlichkeiten“. So könnten nationale Unterschiede und unterschiedliche Auslegungen, die dem Binnenmarkt potenziell schaden könnten, verringert oder besser bewältigt werden. Vor allem fordert der EWSA die Kommission auf, die neuen digitalen Geschäftsmodelle in dieser Hinsicht gebührend zu berücksichtigen.

5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Beteiligung von Unternehmen an grenzüberschreitenden Tätigkeiten sorgfältig geprüft werden sollte — sowohl im Hinblick auf die tatsächliche Art der getätigten Transaktionen als auch in Bezug auf das Eigentum und die Vermögenswerte. Unternehmen, die ein angemessenes Maß an Transparenz aufweisen und bei denen kein echtes Risiko besteht, dass sie eine unzureichende wirtschaftliche Substanz haben und zum Zwecke der Steuerhinterziehung oder Steuervermeidung missbraucht werden könnten, sollten nicht unter die Richtlinie fallen.

5.5 Die UNSHELL-Richtlinie stützt sich auf die bestehenden europäischen und internationalen Standards. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Vereinbarkeit mit den bereits bestehenden einschlägigen internationalen und gemeinsamen europäischen Standards sicherzustellen, insbesondere mit dem Konzept der „wesentlichen wirtschaftlichen Tätigkeit“, das im Zusammenhang mit Steuervergünstigungsregelungen entwickelt und im Rahmen des Forums „Schädliche Steuerpraktiken“ eingehend erörtert wurde. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Festlegung gemeinsamer und klarer Regeln für den spezifischen Inhalt der von den Unternehmen vorzulegenden Erklärungen. Eine über die Ziele der Richtlinie hinausgehende Berichterstattung sollte wie auch die sich daraus ergebenden Befolgungskosten vermieden werden.

5.6 Der EWSA fordert, dass der Rolle der sogenannten „professionellen Enabler“ besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird — ein Thema, das im Richtlinienvorschlag nicht erwähnt wird. Er empfiehlt, die Vorschriften zur Regulierung der Tätigkeit professioneller Enabler in eigenen Rechtsvorschriften festzulegen, und zwar im Einklang mit den einschlägigen Kriterien der OECD, die auch im Bereich der Briefkastenfirmen häufig eine wichtige Rolle spielen⁽²⁾.

5.7 Die OECD verweist auf die Berufsgruppen, deren Angehörige mitunter Ketten von Briefkastenfirmen leiten oder mit diesen zusammenarbeiten, und hält es für wesentlich, sich auf die „professionellen Enabler“ zu konzentrieren, um die kriminelle Tätigkeit von Unternehmen zu bekämpfen, die zu rechtswidrigen Zwecken, einschließlich der Steuerhinterziehung, gegründet wurden. Die Angehörigen dieser Berufe, die sich an die Gesetze halten, sind von der kleinen Gruppe jener abzugrenzen, die ihre Fähigkeiten im Bereich des Steuerrechts und der Rechnungslegung von Unternehmen nutzen, um Praktiken zum Zwecke der Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Geldwäsche aktiv zu begünstigen.

5.8 Der EWSA betont daher, dass gegen professionelle Enabler vorgegangen werden muss, die aktiv die Gelegenheit zur Nutzung illegaler Praktiken bieten und der Steuer- und Finanzkriminalität Vorschub leisten. Auf diese Weise könnte ein entscheidender Faktor, der Steuermisbrauch erst ermöglicht, ausgehebelt werden. Die Einschränkung der Möglichkeiten zur Entwicklung unlauterer Steuerpraktiken ist ein grundlegender Schritt zur Verwirklichung eben jener Ziele, die die Kommission mit ihrem Vorschlag verfolgt.

5.9 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit der berufsständischen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden bei der Bekämpfung möglicher missbräuchlicher und krimineller Aktivitäten professioneller Enabler von großem Nutzen wäre. Dies wäre ein interessanter Schritt zur Fortentwicklung des europäischen sozialen und politischen Pakts zur Bekämpfung von Steuer- und Wirtschaftskriminalität, Geldwäsche und Korruption, den der Ausschuss in verschiedenen Stellungnahmen befürwortet hat.

⁽²⁾ Schluss mit Steuerbetrug: Strategien zur Bekämpfung professioneller Enabler von Steuer- und Wirtschaftskriminalität, OECD, Paris, 2021.

5.10 Der EWSA schlägt ferner vor, den Richtlinienvorschlag der Kommission mit den bestehenden Vorschriften über Verrechnungspreise abzustimmen. Denn die Verwendung von Briefkastenfirmen zum Zwecke der Steuerhinterziehung könnte mit solchen Praktiken in der gesamten EU zusammenhängen und sollte daher in dieser Hinsicht besonders berücksichtigt werden. Auch hier ist der EWSA der Ansicht, dass die Erarbeitung einer spezifischen Verrechnungspreisrichtlinie in Betracht gezogen werden sollte.

5.11 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Liste der nicht meldepflichtigen Unternehmen (Artikel 6 Absatz 2) ordnungsgemäß begründet und bewertet werden muss, um sicherzustellen, dass sie keinen unangemessenen steuerlichen Vorteil erhalten und nicht zur Umgehung des Gesetzes genutzt werden.

5.12 Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass mehr Maßnahmen ergriffen werden sollten, wenn ein Unternehmen oder sonstiger Rechtsträger außerhalb der EU mit einem in der EU börsennotierten Unternehmen oder einer Einrichtung Geschäfte tätigt. Es stellt sich die Frage, welche Mittel den börsennotierten Unternehmen oder Rechtsträgern in der EU zur Verfügung gestellt werden könnten, um sicherzustellen, dass die verwalteten Gelder oder Vermögenswerte nicht von Briefkastenfirmen außerhalb der EU stammen.

5.13 Um wirksame Maßnahmen gegen Unternehmen ergreifen zu können, die mit Unternehmen aus in Steuerfragen nicht kooperativen Ländern und Gebieten Geschäfte tätigen, bekräftigt der EWSA, dass die EU-Liste nicht kooperativer Steuergelände so wirksam und umfassend wie möglich sein muss.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen in der Union“

(COM(2021) 823 *final* — 2021/0433 (CNS))

(2022/C 290/09)

Berichterstatter: **Krister ANDERSSON**

Mitberichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 10.2.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	197/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Kommissionsvorschlag zielt darauf ab, die GloBE-Mustervorschriften („Global anti-Base Erosion“) in die Säule 2 des inklusiven Rahmens der OECD/G20 gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) aufzunehmen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass die Kommission ihre Arbeit vollkommen an den internationalen Diskussionen und Einigungen ausrichtet, und unterstützt nachdrücklich die Ziele der Kommission.

1.2. Der EWSA teilt folgende Auffassung der Kommission: „Die Frage, wie wirksam und fair die Reform zur Einführung einer globalen Mindeststeuer sein wird, hängt stark von ihrer weltweiten Umsetzung ab“. Der EWSA misst erfolgreichen und rechtzeitig abgeschlossenen Verhandlungen große Bedeutung bei. Eine gemeinsame globale Umsetzung (ohne *gold-plating*) ist von entscheidender Bedeutung, damit die Vorschriften wirksam sind und den Wettbewerb nicht verzerren.

1.3. Der EWSA teilt nachdrücklich die Auffassung der Kommission, dass „unbedingt eine einheitliche Umsetzung der OECD-Mustervorschriften in der EU sichergestellt werden muss“, und dass dies „nur erreicht werden [kann], wenn die Rechtsvorschriften zentral und einheitlich umgesetzt werden.“

1.4. Wenngleich es von entscheidender Bedeutung ist, dass auf EU-Ebene bereits technische Diskussionen und Vorarbeiten stattfinden, stellt der EWSA fest, dass die OECD noch an weiteren detaillierten Vorschriften und der Klärung von Definitionen arbeitet. Die Mitgliedstaaten sollten daher alle Empfehlungen und Arbeitsergebnisse der laufenden OECD-Verhandlungen verfolgen und aufgreifen.

1.5. Der EWSA unterstützt sämtliche Bemühungen, bei der Ausarbeitung des neuen Systems die Befolgungskosten für europäische Unternehmen und Steuerbehörden zu senken. Die vollständige Umsetzung der zweiten Säule ist komplex; sie wird lange Zeit in Anspruch nehmen und erhebliche Anstrengungen sowohl seitens der Unternehmen als auch der Steuerbehörden erfordern. Die OECD wird in den kommenden Monaten voraussichtlich wichtige Regeln für Safe-Harbour-Bereiche, vereinfachte Verwaltungserklärungen usw. vorlegen. Diese könnten die Umsetzung der neuen Steuerregelung sowohl für die Unternehmen als auch für die Steuerbehörden erleichtern. Diese Vorschriften sollten in die Richtlinie aufgenommen werden.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mustervorschriften die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten als bewusste Investitions- und Beschäftigungsanreize erlassenen spezifischen Steuervorschriften nicht neutralisieren sollten. Die Verwirklichung einer umweltfreundlicheren und digitalisierten Wirtschaft muss gefördert werden, und dazu sollten Steuern beitragen.

1.7. Der EWSA fordert, eine Bestimmung in die den Vorschlag einzufügen, der zufolge die Richtlinie zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Säule 2 zumindest zwischen den Mitgliedstaaten angewandt werden kann.

1.8. Der EWSA begrüßt, dass bei Verstößen Sanktionen verhängt werden können, und fordert die Mitgliedstaaten auf, gründliche Steuerprüfungen durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Richtlinie vollständig eingehalten werden.

1.9. Der EWSA fordert, die EU-Liste nicht kooperativer Drittländer im Zusammenhang mit dem Steuerpaket zu überarbeiten.

1.10. Der EWSA weist darauf hin, dass die faire Besteuerung multinationaler Unternehmen eine seit Langem bestehende Forderung der breiten Öffentlichkeit ist. Er erwartet eine rasche Einigung über die Säule 2 in der EU und weltweit.

2. Hintergrund und Kommissionsvorschlag

2.1. Mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über eine globale Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen in der Union sollen die OECD-Mustervorschriften für die innerstaatliche Umsetzung einer globalen Mindeststeuer (OECD/Inklusiver Rahmen) mittels einheitlicher Vorschriften und Umsetzung in der EU angewandt werden ⁽¹⁾.

2.2. Die jahrhundertealten nationalen und internationalen Steuervorschriften sind für einige der heute geläufigen neuen Geschäftsmodelle nicht mehr geeignet. Zahlreiche Unternehmen sind in vielen Ländern nicht physisch präsent und zahlen in diesen Ländern nicht in gleichem Maße Körperschaftsteuer wie die dort physisch präsenten Unternehmen ⁽²⁾.

2.3. Die öffentlichen Haushalte waren infolge der Finanzkrise 2008-2009 unter Druck geraten. Alle diese Faktoren haben die OECD dazu veranlasst, gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting — BEPS) vorzugehen.

2.4. Im Anschluss an das BEPS-Projekt der OECD im Jahr 2015 einigten sich die Mitglieder des Inklusiven Rahmens der G20/OECD auf eine Lösung für das Problem, die zunehmenden steuerlichen Herausforderungen, die sich aus der Digitalisierung der Wirtschaft ergeben, zu bewältigen.

2.5. Das vereinbarte Paket umfasst zwei Säulen mit Unternehmen aller Branchen. Säule 1 bezieht sich auf Unternehmensgruppen mit einem Konzernumsatz von mindestens 750 Mio. EUR. Säule 1 sieht eine teilweise Neuzuweisung von Übergewinnsteuern zu Marktstaaten vor. Mit Säule 2 wird eine effektive Mindestbesteuerung von 15 % eingeführt ⁽³⁾. Die OECD-Mustervorschriften sind ein 70-seitiges Regelwerk hochkomplexer und technischer Vorschriften, darunter zehn Seiten Begriffsbestimmungen, um einen „gemeinsamen Ansatz“ bei der globalen Mindestbesteuerung zu ermöglichen.

2.6. Säule 2 umfasst zwei Vorschriften: 1. die Ertragseinbeziehungsregelung (EER) und 2. ihr Auffangmechanismus, die umgekehrte Ertragseinbeziehungsregelung (UEER), die zusammen als GloBE-Regeln („Global anti-Base Erosion“) bezeichnet werden, sowie die „Subject to Tax Rule“.

2.7. Mit dem Vorschlag wird die oberste Muttergesellschaft verpflichtet, die Ergänzungssteuer zu entrichten, d. h., sie muss in dem Staat, in dem sie ansässig ist, für den Fehlbetrag der gesamten Gruppe aufkommen. Die Steuereinnahmen werden folglich von diesem Staat eingezogen, was bedeutet, dass die Besteuerung und die Steuereinnahmen in einem anderen Steuerhoheitsgebiet erfolgen. Für die Länder besteht keine Verpflichtung, ihren Steuersatz auf das Mindeststeuerniveau anzuheben.

2.8. Befindet sich die oberste Muttergesellschaft in einem Land, das keine anerkannte EER erlassen hat, so kommt die UEER zur Anwendung, wonach Steuerhoheitsgebiete, in denen das multinationale Unternehmen tätig ist, eine entsprechende Anpassung nach den Mustervorschriften vornehmen müssen. Dabei wird die Steuerschuld der Unternehmen der Gruppe so angepasst, dass die gesamte Ergänzungssteuer erhoben wird.

2.9. Die Zurechnung der gesamten Ergänzungssteuer stützt sich auf den Anteil des Steuerhoheitsgebiets an der Gesamtbeschäftigung der Unternehmensgruppe sowie auf die materiellen Vermögenswerte der Gruppe in Ländern, die UEER-Bestimmungen erlassen haben.

⁽¹⁾ Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines globalen Mindeststeuerbetrags für multinationale Unternehmensgruppen in der Union, COM(2021) 823 final.

⁽²⁾ In welchem Ausmaß und in welchen Ländern einige sogenannte „digitale“ Unternehmen Körperschaftsteuern zahlen, wurde u. a. in folgender Studie untersucht: Matthias Bauer, „Digital Companies and Their Fair Share of Taxes: Myths and Misconceptions“, ECIPE, Februar 2018, <https://ecipe.org/publications/digital-companies-and-their-fair-share-of-taxes/?chapter=all>

⁽³⁾ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project as Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Inclusive Framework on BEPS, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf>. Für einen Überblick siehe auch Jefferson VanderWolk, Squire Patton Boggs, Global Minimum Taxation for Large Multinationals, <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6884197871441207296/>.

2.10. Die Berechnung der Ergänzungssteuer für jedes einzelne Steuerhoheitsgebiet sieht auch eine substanzbasierte Freistellung vor. Diese ermöglicht letztlich, einen bestimmten Anteil der Erträge unterhalb des effektiven Mindeststeuersatzes zu besteuern. Die ausgenommenen Erträge werden zunächst auf 10 % der örtlichen Lohnkosten und 8 % der vor Ort genutzten materiellen Vermögenswerte veranschlagt, die über einen Zeitraum von zehn Jahren auf jeweils 5 % gesenkt werden.

2.11. In den OECD-Mustervorschriften werden Abschlüsse als Grundlage für die Berechnung der effektiven Steuersätze herangezogen, wobei komplexe Anpassungen vorgenommen werden. Steuerhoheitsgebieten wird auch die Möglichkeit eingeräumt, die Berechnung einer minimalen nationalen Ergänzungssteuer einzuführen. In diesem Fall wird die Ergänzungssteuer diesem Steuerhoheitsgebiet zugewiesen und von diesem erhoben. Es werden keine Steuereinnahmen aus diesem Steuergebiet in ein anderes übertragen.

2.12. Die OECD hat bereits zugesagt, den Kommentar zu den Mustervorschriften im ersten Quartal 2022 vorzulegen, um die Auslegung der Vorschriften zu klären und weitere Leitlinien/Klarstellungen für die Safe-Harbor-Regelung und die administrativen Leitlinien zu entwickeln. Weitere Klarstellungen sind also zu erwarten.

2.13. Eine gemeinsame globale Auslegung der Vorschriften und deren inhaltlich und zeitlich einheitliche Umsetzung sind von größter Bedeutung, um Verzerrungen zu verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen — und damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft — zu gewährleisten⁽⁴⁾.

2.14. Gemäß der Kommissionsmitteilung „Eine Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert“ enthält der Kommissionsvorschlag nur die GloBE-Mustervorschriften, die in Säule 2 des Inklusiven Rahmens der OECD/G20 enthalten sind. Säule 1 ist nicht so gut ausgearbeitet wie Säule 2. Dieser Teil des Pakets könnte auch Gegenstand einer EU-Richtlinie sein⁽⁵⁾.

2.15. Der Anwendungsbereich der Richtlinie wird auf Basis von in der Union ansässigen Geschäftseinheiten definiert, die zu multinationalen Unternehmensgruppen oder großen inländischen Gruppen gehören und in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre einen konsolidierten Gruppenerlös von über 750 Mio. EUR aufweisen.

2.16. Die Richtlinie sieht vor, dass in Fällen, in denen die oberste Muttergesellschaft außerhalb der EU in einem Steuerhoheitsgebiet ansässig ist, das keine anerkannte EER anwendet, alle Geschäftseinheiten dieser Muttergesellschaft in Steuerhoheitsgebieten mit einer angemessenen UEER-Regelung der UEER unterliegen. In einem solchen Fall unterliegen die Geschäftseinheiten der multinationalen Unternehmensgruppe, die in einem Mitgliedstaat ansässig sind, hier einer Ergänzungssteuer, die auf der Basis der Zwei-Faktor-Formel aufgeteilt wird. Diese wird in Bezug auf die niedrig besteuerten Erträge der Geschäftseinheiten der multinationalen Unternehmensgruppe berechnet.

2.17. Die Richtlinie enthält Vorschriften für die Bestimmung der „maßgeblichen Erträge“, d. h. der angepassten Erträge, die bei der Berechnung des effektiven Steuersatzes berücksichtigt werden. Ausgangspunkt für die Berechnung dieser Erträge sind die bilanziellen Nettoerträge oder -verluste der Geschäftseinheit für das Geschäftsjahr. Dann werden hochkomplexe festgelegte Anpassungen zum Ausgleich der Differenz zwischen der Finanzbuchhaltung und der Steuerbilanz vorgenommen. Die wichtigsten Anpassungen beziehen sich auf die Anforderungen für die Meldung von Erträgen/Kosten. Allerdings werden beispielsweise Niedrigsteuerregelungen für Patentboxen nicht anerkannt, sehr wohl hingegen die beschleunigte Abschreibung von Anlagevermögen.

2.18. Die Regeln für die Berechnung der „angepassten erfassten Steuern“ einer Geschäftseinheit für ein Geschäftsjahr werden definiert. Das Hauptprinzip bei der Zuordnung von erfassten Steuern besteht darin, sie dem Steuerhoheitsgebiet zuzurechnen, in dem die diesen Steuern unterliegenden Gewinne erzielt wurden. Um diesen Grundsatz zu wahren, enthält die Richtlinie auch besondere Vorschriften für grenzüberschreitende Steuern im Falle einer Betriebsstätte, einer volltransparenten Gesellschaft, eines beherrschten ausländischen Unternehmens, eines hybriden Unternehmens oder für Dividendensteuern.

2.19. Der effektive Steuersatz wird berechnet, indem die angepassten erfassten Steuern der Gruppe durch die angepassten Erträge der Gruppe in einem bestimmten Steuerhoheitsgebiet für das Geschäftsjahr dividiert werden. Im Einklang mit der globalen Einigung und um ihre Umsetzung sicherzustellen, ist in dieser Richtlinie der effektive Mindeststeuersatz für die Zwecke der GloBE-Mustervorschriften auf 15 % festgelegt.

⁽⁴⁾ Die USA verfügen über ein eigenes globales Mindeststeuersystem — Global Intangible Low Tax Income (GILTI). Doch das geltende Gesetz ist nach Ansicht der Kommission nicht mit der EER kompatibel. Die USA sind dabei, ihre GILTI zu reformieren, um sie mit Säule 2 in Einklang zu bringen. Die OECD wird mit den USA und den Mitgliedern des Inklusiven Rahmens über die Bedingungen für die Gleichwertigkeit der reformierten GILTI mit Säule 2 beraten. Solange diese Bedingungen nicht ausgehandelt sind, haben europäische Unternehmen ggf. einen Wettbewerbsnachteil, selbst wenn eine umgesetzte UEER einen gewissen Schutz bieten würde.

⁽⁵⁾ „Damit eine einheitliche Umsetzung in allen EU-Mitgliedstaaten, d. h. auch in denen, die nicht Mitglied der OECD und nicht am Inklusiven Rahmen beteiligt sind, gewährleistet ist, wird die Kommission eine Richtlinie zur Umsetzung von Säule 1 in der EU vorschlagen.“ COM(2021) 251 final, S. 9.

2.20. Um den Befolgungsaufwand in Fällen mit geringem Risiko zu senken, gilt für minimale Gewinne eine Ausnahme nach dem De-minimis-Ansatz. Dies ist der Fall, wenn die Gewinne der Geschäftseinheiten der multinationalen Unternehmensgruppe in einem Steuerhoheitsgebiet unter 1 Mio. EUR und der Umsatzerlös unter 10 Mio. EUR liegen.

2.21. Besondere Vorschriften gelten für Fusionen, Übernahmen, Joint Ventures und multinationale Unternehmensgruppen mit mehreren Muttergesellschaften. Vorgesehen ist die Anwendung einer Schwelle für den konsolidierten Umsatzerlös auf Gruppenmitglieder, die eine Fusion oder Spaltung durchlaufen. Wird eine Geschäftseinheit von einer in den Anwendungsbereich der Vorschriften fallenden multinationalen Unternehmensgruppe erworben oder veräußert, sollte eine solche Geschäftseinheit im Laufe des Jahres als Teil beider Gruppen behandelt werden, wobei die Werte der Attribute, die für die Anwendung der GloBE-Mustervorschriften verwendet werden (z. B. erfasste Steuern, Lohnkosten, berücksichtigungsfähige materielle Vermögenswerte oder latente GloBE-Steueransprüche), bestimmten Anpassungen unterzogen werden.

2.22. Die Richtlinie enthält Regelungen für Steuerneutralität und Ausschüttungssteuersysteme. Um unbeabsichtigte Auswirkungen wie eine unverhältnismäßige Ergänzungssteuerpflicht aufgrund der UEEER in einer multinationalen Unternehmensgruppe zu vermeiden, sind in der Richtlinie besondere Vorschriften für die Berechnung der Erträge der obersten Muttergesellschaft vorgesehen, wenn dieser Rechtsträger eine transparente Gesellschaft ist oder einer Regelung für abzugsfähige Dividenden unterliegt⁽⁶⁾.

2.23. Nach der Richtlinie ist eine Geschäftseinheit einer multinationalen Unternehmensgruppe, die in einem Mitgliedstaat ansässig ist, verpflichtet, eine Ergänzungssteuer-Erklärung einzureichen, sofern die Erklärung von der multinationalen Unternehmensgruppe nicht in einem anderen Steuerhoheitsgebiet eingereicht wird, mit dem der Mitgliedstaat eine qualifizierte Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden geschlossen hat, die den automatischen Austausch der jährlichen Steuererklärungen ermöglicht. Die vorgeschriebenen Steuererklärungen müssen innerhalb von 15 Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres, auf das sie sich beziehen, eingereicht werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie, mit der Säule 2 in das EU-Recht aufgenommen und im gesamten Binnenmarkt umgesetzt werden soll. Er unterstützt und begrüßt nachdrücklich, dass die Kommission ihre Arbeit an internationalen Gesprächen und Einigungen ausrichtet. Der EWSA stellt fest, dass Unternehmen, die bestimmte Schwellenwerte nicht überschreiten, von der Vereinbarung nicht betroffen sind. Die Vorschriften sind jedoch allgemein und werden laut OECD für Hunderte von Unternehmen gelten. Jede Unternehmensgruppe, die in den Anwendungsbereich des Vorschlags fällt, kann zahlreiche Betriebsstätten und Tochtergesellschaften haben.

3.2. Der EWSA stellt fest, dass vier der an den Verhandlungen über den Inklusiven Rahmen teilnehmenden Länder dem Paket nicht zugestimmt haben, im Vergleich zu 137 Ländern, die die globale Einigung unterzeichnet haben. Die EU-Richtlinie über eine Mindestbesteuerung kann weitere Abwehrmaßnahmen gegen schädliche BEPS-Praktiken enthalten. Der EWSA hat die Ziele des BEPS-Projekts stets unterstützt, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU sicherzustellen.

3.3. Der EWSA teilt folgende Auffassung der Kommission: „Die Frage, wie wirksam und fair die Reform zur Einführung einer globalen Mindeststeuer sein wird, hängt stark von ihrer weltweiten Umsetzung ab“. Der EWSA misst erfolgreichen und rechtzeitig abgeschlossenen Verhandlungen große Bedeutung bei. Eine gemeinsame globale Umsetzung ist von entscheidender Bedeutung, damit die Vorschriften wirksam sind und den Wettbewerb nicht verzerren.

3.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass Säule 1 und Säule 2 des Inklusiven Rahmens der OECD/G20 als ein umfassendes und sich gegenseitig ergänzendes Paket behandelt werden sollten. Die Kohärenz bei der Umsetzung der beiden Säulen ist von größter Bedeutung. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, ihre Verhandlungsbemühungen im Rahmen der OECD zu verstärken, damit die erste Säule so rasch wie möglich weltweit umgesetzt wird.

3.5. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind und dass „unbedingt eine einheitliche Umsetzung der OECD-Mustervorschriften in der EU sichergestellt werden muss“. Der EWSA stimmt ferner zu, dass dies „nur erreicht werden [kann], wenn die Rechtsvorschriften zentral erlassen und einheitlich umgesetzt werden“⁽⁷⁾. Der EWSA betont, dass die Grundfreiheiten sowie die aus den Verträgen erwachsenden Verpflichtungen und Zuständigkeiten in der Richtlinie gewahrt werden müssen.

⁽⁶⁾ In Bezug auf Investmentgesellschaften bestehen besondere Vorschriften für die Bestimmung des effektiven Steuersatzes, die Ergänzungssteuer, die Option, diese als volltransparente Gesellschaft zu behandeln, und die Option, die Methode für steuerpflichtige Ausschüttungen anzuwenden.

In Bezug auf Ausschüttungssteuersysteme sieht die Richtlinie vor, dass bei einer jährlichen Inanspruchnahme der Option durch die erklärungspflichtige Einheit in Bezug auf Geschäftseinheiten, die einem zulässigen Ausschüttungssteuersystem unterliegen, eine Steuer auf fiktive Ausschüttungen bei der Berechnung der angepassten erfassten Steuern der betreffenden Geschäftseinheiten einbezogen wird.

⁽⁷⁾ COM(2021) 823 final, S. 3.

3.6. Die Tatsache, dass alle Mitgliedstaaten an den Beratungen der OECD über den Integrativen Rahmen teilgenommen haben bzw. sich seither auf das Ergebnis geeinigt haben, erleichtert das EU-Verfahren. Der EWSA weist darauf hin, dass die faire Besteuerung multinationaler Unternehmen eine seit Langem bestehende Forderung der breiten Öffentlichkeit ist. Er erwartet eine rasche Einigung über die Säule 2 in der EU und weltweit.

3.7. Wenngleich es von entscheidender Bedeutung ist, dass auf EU-Ebene bereits technische Diskussionen und Vorarbeiten stattfinden, stellt der EWSA fest, dass die OECD noch an weiteren detaillierten Vorschriften und der Klärung von Definitionen arbeitet. Die Mitgliedstaaten sollten daher alle Empfehlungen und Arbeitsergebnisse aus den laufenden OECD-Verhandlungen verfolgen und aufgreifen, da ein Verfahren zu Änderung oder Neufassung der Richtlinie zu vermeiden ist. Ebenso muss die EU den Zeitplan für die Umsetzung durch Drittländer sorgfältig prüfen.

3.8. Der EWSA unterstützt die Entscheidung der Kommission, auf den umfangreichen Vorarbeiten auf internationaler Ebene aufzubauen und sich dabei auf die Folgenabschätzung der OECD zu stützen, um den vorliegenden Vorschlag zu entwickeln — ohne die Doppelarbeit einer neuen Folgenabschätzung. Der EWSA hätte jedoch eine Folgenabschätzung für diejenigen Teile der Richtlinie gewünscht, mit denen sie mit dem EU-Recht in Einklang gebracht wird. Der EWSA fordert, eine solche Analyse durchzuführen und öffentlich zugänglich zu machen.

3.9. Der EWSA anerkennt und versteht die Notwendigkeit, den Anforderungen des EU-Rechts zu entsprechen. Die einfachste (aber nicht unbedingt die einzige) Methode wäre eine Ausweitung der EER auf rein innerstaatliche Sachverhalte.

3.10. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass es wünschenswert ist, eine begrenzte Zahl von Steuerzahlern einzubeziehen, und dass der Schwellenwert von 750 Mio. EUR „im Einklang mit den OECD-Mustervorschriften und den Anforderungen des EU-Rechts“⁽⁸⁾ steht und damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Der EWSA stellt fest, dass der Schwellenwert den Vorschriften für die länderbezogene Berichterstattung und der Richtlinie über Steuer-
vermeidung entspricht.

3.11. Der EWSA stimmt der Kommission zu, dass der im Inklusiven Rahmen gegen BEPS von OECD und G20 vereinbarte Mindeststeuersatz von 15 % „eine Kompromisslösung zwischen den Körperschaftsteuersätzen weltweit“ ist⁽⁹⁾. Die von den Regierungen erzielte Einigung muss eingehalten, die Vorschriften müssen umgesetzt und die Unternehmen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, zur Zahlung der Ergänzungssteuer verpflichtet werden. Der EWSA unterstützt auch die Aufnahme der substanzbasierten Ausnahme von Lohnkosten und materiellen Vermögenswerten im Einklang mit der OECD-Vereinbarung. Er stimmt der Einschätzung der Kommission zu, dass sich „BEPS-Praktiken wahrscheinlich nicht entfalten würden“, wenn echte wirtschaftliche Tätigkeiten stattfinden⁽¹⁰⁾.

3.12. Der EWSA unterstützt jedwede Anstrengungen bei der Konzipierung des neuen Systems, die Befolgungskosten für europäische Unternehmen und Steuerbehörden zu senken. Die vollständige Umsetzung von Säule 2 wird komplex sein und einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand erfordern. Die Steuerbehörden werden verpflichtet sein, Systeme und Verfahren zur Berechnung der neuen Verpflichtungen und zur Erhebung der Steuern zu entwickeln. Darüber hinaus wird geeignetes und geschultes Personal benötigt, um eine rasche Umsetzung zu gewährleisten und gleichzeitig Ressourcen für andere internationale Steuerbefugnisse wie Vorabvereinbarungen über die Verrechnungspreisgestaltung (APA) und Streitbeilegungsmechanismen bereitzustellen. Der EWSA fordert die Steuerbehörden auf, diese vorbereitenden Arbeiten aufzunehmen bzw. voranzubringen, wenn der Zeitplan für die Umsetzung (Januar 2023) eingehalten werden soll.

3.13. Der EWSA fordert, dass die Richtlinie über die Beilegung von Streitigkeiten, die Säule 2 betreffen, zumindest zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung findet. Diese neuen Vorschriften für die Beilegung von Steuerstreitigkeiten gelten seit dem 1. Juli 2019. Sie sind in der Richtlinie (EU) 2017/1852 des Rates⁽¹¹⁾ festgelegt und führen zu erheblichen Verbesserungen bei der Beilegung von Steuerstreitigkeiten. Denn es wird sichergestellt, dass Unternehmen und Bürger Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung von Steuerabkommen schneller und wirksamer beilegen können.

3.14. Der EWSA unterstützt im Einklang mit der OECD-Vereinbarung die Ausnahme nach der De-minimis-Regel. Damit kann ein multinationales Unternehmen ausgenommen werden, wenn die Gewinne des Unternehmens 1 Mio. EUR nicht übersteigen und der Umsatzerlös unter 10 Mio. EUR liegt. Der obere Schwellenwert muss möglicherweise im Laufe der Zeit angepasst werden.

3.15. Der EWSA hält es für wichtig, dass die geplanten Safe-Harbour-Regeln so frühzeitig vorgestellt werden, dass sie in die endgültige Richtlinie aufgenommen werden können. Dies ist wichtig, um unnötigen Verwaltungsaufwand für Steuerpflichtige und Steuerverwaltungen zu vermeiden.

⁽⁸⁾ COM(2021) 823 final, S. 3.

⁽⁹⁾ COM(2021) 823 final, S. 20.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 823 final, S. 20.

⁽¹¹⁾ ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 29.

3.16. Der EWSA tritt dafür ein, dass die Richtlinie eine Bewertung der Gleichwertigkeitskriterien durch die Kommission sowie eine Liste der Drittländer und -gebiete, die die Gleichwertigkeitskriterien erfüllen, vorsehen sollte. Diese Liste könnte durch einen delegierten Rechtsakt geändert werden.

3.17. Der EWSA nimmt die Ankündigung des französischen EU-Ratsvorsitzes zur Kenntnis, die Beratungen möglichst vor den kommenden französischen Wahlen im April 2022 abzuschließen. Die EU sollte ihre Handelspartner dazu anhalten, ebenso ehrgeizig zu sein.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Andere Steuervorschriften, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten als bewusste Anreize für Investitionen und Beschäftigungsbemühungen erlassen werden, dürfen durch die Mustervorschriften nicht neutralisiert werden. Bereits lange bestehende Vorschriften, z. B. für eine beschleunigte Abschreibung von Anlageinvestitionen, Anreize für FuE-Tätigkeiten oder neuere Initiativen zur Förderung der Entwicklung einer umweltfreundlicheren und stärker digitalisierten Wirtschaft, sollten nicht konterkariert werden. Dies gilt sowohl für die Initiativen zur wirtschaftlichen Erholung von der Pandemie als auch für die Förderung künftiger technologischer Entwicklungen.

4.2. Die Umsetzung der GloBE-Mustervorschriften in der EU werden sich auf die geltenden Vorschriften der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD) und insbesondere auf die Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen (CFC) auswirken, da diese in Wechselwirkung mit der Grundregel von Säule 2, der Ertragseinkommensregelung, stehen könnten. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung „Unternehmensbesteuerung im 21. Jahrhundert“⁽¹²⁾ festgestellt, dass die Maßnahmen der Regierungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu einem Flickenteppich geführt haben, der die bestehende Komplexität noch weiter verstärkt hat⁽¹³⁾. Zwar ist eine Änderung der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung⁽¹⁴⁾ nicht erforderlich, doch wäre eine Überprüfung der Wirksamkeit und des durch die Vorschriften in ihrer Kombination verursachten Verwaltungsaufwands sowohl für die Steuerverwaltungen als auch für die Unternehmen von Vorteil.

4.3. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die Umsetzung der GloBE-Modellvorschriften in der EU den Weg für eine Einigung über den anhängigen Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren (IRD) ebnet könnte.

4.4. Der EWSA fordert, die Wirksamkeit der Vorschriften und die entsprechenden Verwaltungskosten genau zu überwachen. Die Mitgliedstaaten sollten einen übermäßigen Einsatz von Steuervorbescheiden vermeiden, wenn diese den Bestimmungen des globalen Abkommens abträglich sind.

4.5. Der EWSA begrüßt, dass bei Verstößen Sanktionen verhängt werden können, und fordert die Mitgliedstaaten auf, gründliche Steuerprüfungen durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Richtlinie vollständig eingehalten werden.

4.6. Der EWSA fordert, die EU-Liste nicht kooperativer Drittländer und -gebiete im Lichte der Umsetzung des vereinbarten Steuerpakets der OECD zu überarbeiten.

4.7. Der EWSA weist darauf hin, dass die faire Besteuerung multinationaler Unternehmen eine seit Langem bestehende Forderung der breiten Öffentlichkeit ist. Er erwartet eine rasche Einigung über die Säule 2 in der EU und weltweit.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ COM(2021) 251 final.

⁽¹³⁾ Siehe EWSA-Stellungnahme „Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert“. Noch nicht veröffentlicht.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 823 final, S. 2.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines zentralen europäischen Zugangsportals für den zentralisierten Zugriff auf öffentlich verfügbare, für Finanzdienstleistungen, Kapitalmärkte und Nachhaltigkeit relevante Informationen

(COM(2021) 723 final — 2021/0378 (COD))

und zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung bestimmter Richtlinien in Bezug auf die Einrichtung und die Funktionsweise des zentralen europäischen Zugangsportals

(COM(2021) 724 final — 2021/0379 (COD))

und zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung bestimmter Verordnungen in Bezug auf die Einrichtung und die Funktionsweise des zentralen europäischen Zugangsportals

(COM(2021) 725 final — 2021/0380 (COD))

(2022/C 290/10)

Berichterstatter: **Florian MARIN**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 9.2.2022 (COM(2021) 724 final und COM(2021) 725 final), 15.2.2022 (COM(2021) 723 final) Europäisches Parlament, 14.2.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 50, 114 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	PE/215/1/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Einrichtung des einheitlichen europäischen Zugangsportals (European single access point — ESAP). Dieses wird zu einer nachhaltigeren, digitaleren und inklusiveren Wirtschaft, zur Stärkung der digitalen Souveränität und zu einer besseren Integration der Kapitalmärkte beitragen.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass ESAP ehrgeiziger angelegt und durch die Verarbeitung der Informationen einen größeren Mehrwert schaffen sollte, anstatt lediglich ein Informationsinstrument zur Sammlung von Rohinformationen mit einem einzigen Zugangsportale zu sein. Aufgabe des ESAP sollte die Aggregation und Verarbeitung von Daten sowie die Erstellung von sektoralen und territorialen Berichten und Analysen sein.

1.3. Der EWSA schlägt vor, das ESAP als flexibles Instrument zu konzipieren. Es sollte möglich sein, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Technologien neue Datenkategorien hinzuzufügen und mit den nationalen Registern oder Eurostat zu kommunizieren. Das ESAP sollte eindeutige Synergien zwischen den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) und den Indikatoren des Grünen Deals bieten.

1.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einrichtung eines Beratungsgremiums erwogen werden sollte, das sich auf der Grundlage eines transparenten Auswahlverfahrens u. a. aus Vertretern der Zivilgesellschaft und Sozialpartnern zusammensetzt und über die Zukunft des ESAP und die strategischen Änderungen entscheidet.

1.5. Wichtig ist der Abbau der „weißen Zonen“, um einen diskriminierungsfreien Zugang zum ESAP zu gewährleisten. Das ESAP sollte auch über Funktionen verfügen, die Menschen mit Behinderungen einen angemessenen barriere- und diskriminierungsfreien Zugang garantieren.

1.6. Der EWSA hält es für sehr wichtig, dass das ESAP Standardverfahren, Transparenz, Datenintegrität und Glaubwürdigkeit der Informationsquellen, benutzerfreundliche automatische Datenvalidierung und eine angemessene Kontrolle der für den Datenschutz zuständigen Sammelstelle gewährleistet. Eine ordnungsgemäße und angemessene Beaufsichtigung der Anbieter von Finanz- sowie Umwelt-, Sozial- und Governance-Daten (ESG-Daten) wird in naher Zukunft wichtig sein.

1.7. Es sollte erwogen werden, die Kosten für die Erhebung, Generierung und Verwaltung von Daten für KMU zu subventionieren, KMU unabhängig von der Menge der bereitgestellten Daten von Gebühren zu befreien und angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer, die für die Bereitstellung und Verwaltung von Daten zuständig sind, zu gewährleisten.

1.8. Das ESAP sollte eine klare Unterscheidung zwischen finanziellen und nichtfinanziellen Daten gewährleisten und ihnen dieselbe Bedeutung beimessen. Es sollte die Möglichkeit bieten, auf freiwilliger Basis soziale Daten über die Tätigkeit der einzelnen Unternehmen, ihrer Geschäftsleitung und ihrer Beschäftigten auf der Grundlage spezifischer Kriterien zu veröffentlichen.

1.9. Nach Ansicht des EWSA ist ein spezieller Helpdesk einzurichten, um die Übermittlung der Informationen im richtigen Format zu unterstützen und sicherzustellen, dass sie technisch nutzbar sind. Ebenso hält er Schulungen in den Bereichen Finanzbildung und digitale Kompetenz für erforderlich. In das ESAP könnte ein auf EU-Ebene festgelegter Mindestsatz an wirtschaftlichen wesentlichen Leistungsindikatoren (KPI) mit einer gemeinsamen Methodik aufgenommen werden, um eine bessere und umfassendere Nutzung zu gewährleisten.

2. Hintergrund

2.1. Die Europäische Kommission richtet ein zentrales Zugangsportal ein, das zentralisierten elektronischen Zugang zu Informationen über Kapitalmärkte und Finanzdienstleistungen (einschließlich nachhaltigkeitsbezogener Informationen) bietet, die nach EU-Recht veröffentlicht werden müssen. Es bietet aber auch Zugang zu anderen Arten von Informationen, die für Kapitalmärkte und Finanzdienstleistungen von Bedeutung sind und deren Veröffentlichung für die Unternehmen freiwillig ist. Das ESAP ist Bestandteil des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion⁽¹⁾.

2.2. Die Informationen werden von verschiedenen Sammelstellen erhoben, die unter anderem für die automatisierten Validierungen der Informationen und die technische Unterstützung der Stellen, die die Informationen übermittelt haben, zuständig sind. Die Kommission hat ihre Absicht bekundet, mehr Daten für die Nutzung in Wirtschaft und Gesellschaft zur Verfügung zu stellen und europäische Datenräume einzurichten. Die Kommission zielt darauf ab, mehr hochwertige Daten des öffentlichen Sektors einschließlich Unternehmensdaten für die Weiterverwendung einfacher zugänglich zu machen und kostenlos zur Verfügung zu stellen.⁽²⁾ Die ESAP-Gesetzgebungsinitiative der Kommission kommt daher zur rechten Zeit und ist von großer Bedeutung.

2.3. Das ESAP wird einen diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen gewährleisten, wobei Gebühren für bestimmte Dienstleistungen, z. B. die Veröffentlichung einer großen Datenmenge, möglich sind. Die automatisierte Validierung zur Überprüfung, ob die von den Sammelstellen übermittelten Informationen den Anforderungen entsprechen, erfolgt innerhalb eines von der Kommission festgelegten und genehmigten technischen Rahmens. Das ESAP wird mindestens 95 % der Zeit pro Monat zugänglich sein.

2.4. Das ESAP wird — von einigen Ausnahmen abgesehen — keine Informationen über personenbezogene Daten speichern. Seine Aktivitäten werden anhand u. a. folgender Indikatoren überwacht werden:

- die Zahl der Zugriffe und Suchen;
- den Prozentsatz der Suchanfragen, die einen Aufruf oder einen Download nach sich ziehen;
- die Anzahl und den Prozentsatz maschinenlesbarer Informationen, die im ESA zugänglich sind;
- die Anzahl und den Prozentsatz der maschinenlesbaren Ansichten und Downloads;
- der Anteil der Meldungen gemäß den automatisierten Validierungen.

(1) Maßnahme 1, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen — neuer Aktionsplan (COM(2020) 590 final vom 24.9.2020).

(2) Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56).

2.5. Das ESAP bietet Funktionen wie eine benutzerfreundliche Schnittstelle in allen Amtssprachen der Union, eine Suchfunktion, einen Download-Dienst, einen innovativen Ansatz für die Bereitstellung von Übersetzungsdiensten und einen Benachrichtigungsdienst, der die Nutzer über alle verfügbaren neuen Informationen informiert. Das ESAP wird anhand der Zugänglichkeit, Qualität und Nutzbarkeit der Informationen sowie der Zufriedenheit der Endnutzer und der Fähigkeit der Nutzer, ihre Ziele zu erreichen, bewertet. Für die Umsetzung des ESAP werden mehrere Richtlinien und Verordnungen geändert.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA unterstützt die Kommissionsinitiative zur Einrichtung des ESAP. Zu den wichtigsten Prioritäten der Union gehört es, die Wirtschaft für die digitale Zukunft zu rüsten, die digitale Souveränität zu stärken, den Informationsfluss zu beschleunigen und gemeinsame Standards mit Schwerpunkt auf Daten, Technologie und Infrastruktur festzulegen. Mit dem ESAP wird ein datengesteuertes Finanzwesen gefördert und der Zugang von Unternehmen und Finanzinstituten zu Daten und zu Informationen über Unternehmen erheblich verbessert. Das ESAP wird zur Schaffung einer nachhaltigeren, digitaleren und inklusiveren Wirtschaft sowie zu einer besseren Integration der Kapitalmärkte beitragen. In seiner Stellungnahme „Eine Kapitalmarktunion für Menschen und Unternehmen (neuer Aktionsplan)“ stellt der EWSA fest, dass ein zentrales europäisches Zugangsportale eine Priorität ist, um die Effizienz der Kapitalmarktunion zu verbessern ⁽³⁾.

3.2. Der EWSA begrüßt, dass das ESAP keine neuen Berichtspflichten schafft und sich auf bestehende Offenlegungspflichten im Rahmen des EU-Rechts stützt. Mithilfe des ESAP kann besser bewertet werden, wie europäische Unternehmen zu Nachhaltigkeit und den Klimazielen beitragen. Nachhaltigkeitsbezogene Informationen sind von zentraler Bedeutung, um Investitionen für Projekte zu mobilisieren, die den ökologischen Wandel unterstützen. Dies wurde von den Interessenträgern in der Konsultation zur erneuerten Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen betont. ⁽⁴⁾

3.3. Das ESAP stellt den Zugang zu Informationen, auch früheren Datums, für einen bestimmten Zeitraum sicher. Dies ist wichtig, um ordnungsgemäße Entscheidungsprozesse auf den Kapitalmärkten zu gewährleisten. Das Finanzwesen in Europa birgt Schwachstellen, weil die Wettbewerbsbedingungen ungleich sind: die Finanzierungskosten der Unternehmen unterscheiden sich maßgeblich nach dem Gründungsland. Für Start-ups mit eingeschränkten Sicherheiten ist es schwierig, überhaupt Mittel zu bekommen, und der Verbrauch ist vor lokalen wirtschaftlichen Schocks nicht geschützt. ⁽⁵⁾ Für die Kapitalmärkte und künftige Investitionsentscheidungen ist es von entscheidender Bedeutung, die Wirtschafts- und Nachhaltigkeitsleistung im Auge zu behalten.

3.4. Das ESAP wird zu einem Zeitpunkt eingerichtet, zu dem der Finanzsektor der EU aufgrund der beiden großen Veränderungen — der Digitalisierung und der Klimawende — vor einem tiefgreifenden Wandel steht. Arbeitsplätze werden verloren gehen, neue Kompetenzen müssen erworben werden, die Aufgaben der Arbeitnehmer ändern sich und es wird zu Entlassungen oder der Umsetzung neuer Organisationsmodelle kommen. Das ESAP könnte dabei behilflich sein, einige der Herausforderungen der Transformationsprozesse des EU-Finanzwesens abzufedern.

3.5. Es könnte ein Faktor für Entwicklung und Investitionen sein. KMU, die ihre Sichtbarkeit erhöhen wollen, könnten ermutigt werden, ihre Daten zu veröffentlichen, um künftige Investitionen und Märkte anzuziehen. Der EWSA schlägt vor, der Rolle von Softwaremittlern Rechnung zu tragen, da einige Unternehmen, vor allem KMU, mit solchen Unternehmen zusammenarbeiten werden, um den Verwaltungsaufwand in puncto Datenmanagement und -speicherung zu verringern. Das ESAP trägt dazu bei, dass Investitionsentscheidungen kostengünstiger werden und die Sichtbarkeit von KMU erhöht wird.

3.6. Das ESAP sollte eine effiziente Interoperabilität mit Eurostat und den nationalen Registern ermöglichen. Aufgrund der Dynamik der öffentlichen Interessen oder der Marktinteressen in Bezug auf Transparenz und Daten sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, in Zukunft neue Datenkategorien hinzuzufügen. Das ESAP sollte als flexibles Dateninstrument in Bezug auf die verschiedenen Sektoren und europäischen Initiativen konzipiert sein. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen Technologien ist wichtig. Die Kosten der neu hinzuzufügenden Daten sollten unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf die Kapitalmärkte und unter dem Gesichtspunkt der Datenverwaltung bewertet werden.

3.7. Die Gewährleistung einer angemessenen Internetanbindung in der gesamten Europäischen Union ist von entscheidender Bedeutung, damit alle Unternehmen Zugang zum ESAP haben und Diskriminierung vermieden wird. Investitionen in den Abbau der „weißen Zonen“ und die Gewährleistung, dass alle Bürgerinnen und Bürger und alle am Kapitalmarkt Beteiligten Zugang zum ESAP haben, sind unerlässlich.

⁽³⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 20.

⁽⁴⁾ Bericht der internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden von 2020, Sustainable Finance and the Role of Securities Regulators and IOSCO.

⁽⁵⁾ <https://blogs.imf.org/2019/09/10/a-capital-market-union-for-europe-why-its-needed-and-how-to-get-there>

3.8. Das ESAP sollte die Datenintegrität und die Glaubwürdigkeit der Quelle der an die Sammelstellen übermittelten Informationen gewährleisten. Die automatisierte Auswertung der Informationen sollte einfach und benutzerfreundlich sein. Die Gewährleistung des Zugangs zu gültigen und angemessenen Informationen und der Verbraucherschutz müssen weiterhin Priorität haben. Die Sammelstellen sollten ebenfalls angemessen überwacht werden und der Datenschutz sollte stets zu den wichtigsten Prioritäten gehören.

3.9. Bessere Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen schaffen neue Möglichkeiten für den EU-Markt und neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Das ESAP sollte allen Arten von Investitionen und Marktakteuren gerecht werden (auch im Bereich der Sozialwirtschaft oder des Crowdfunding), die sich positiv auf das Gemeinwohl auswirken, insbesondere im Hinblick auf schutzbedürftige Menschen. Das ESAP sollte Funktionen ermöglichen, die Menschen mit Behinderungen eine angemessene barrierefreie Zugänglichkeit garantieren.

3.10. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass die Nutzung des ESAP und die Offenlegung einiger Informationen kostenlos ist. Dennoch könnten die Kosten für Lizenzen oder für die Erhebung, Generierung und Verwaltung von Daten hoch ausfallen. Für KMU sollten steuerliche Anreize und Subventionen vorgesehen werden, um die Kosten für die Bereitstellung von Daten und insbesondere für vorgeschriebene Meldungen zu senken. Investitionen in Software und Hardware für Unternehmen und andere Akteure des Kapitalmarkts müssen mit EU-Mitteln unterstützt werden, um die ordnungsgemäße Nutzung des ESAP und die Interaktion mit diesem Portal zu ermöglichen. In dieser Hinsicht ist eine stärkere Beteiligung auf Ebene der Mitgliedstaaten erforderlich. KMU sollten — unabhängig von der Menge der veröffentlichten Informationen — von etwaigen Gebühren befreit werden. Die Höhe der gegebenenfalls erhobenen Gebühren sollte transparent sein und in direktem Zusammenhang mit den Kosten der Datenverwaltung festgelegt werden.

3.11. Börsennotierte und nicht börsennotierte Unternehmen sollten unabhängig von ihrer Größe oder ihrem geografischen Standort auf dem ESAP gleich behandelt werden. Das ESAP sollte zu einem Instrument werden, das durch mehr Effizienz bei der Meldepflicht, Transparenz und Datenverwaltung einen Mehrwert schafft.

3.12. Die Verwaltung des ESAP sollte auf der Einbeziehung der Zivilgesellschaft beruhen und zwei Verwaltungsebenen umfassen:

- ein Beratungsgremium, das sich auf der Grundlage eines transparenten Auswahlverfahrens u. a. aus Vertretern der Zivilgesellschaft und Sozialpartnern zusammensetzt und über die Zukunft des ESAP und die strategischen Änderungen entscheidet;
- einen Exekutivausschuss, der technische Standards und das ordnungsgemäße Funktionieren des ESAP sicherstellt.

3.13. Vor dem Hintergrund einer hohen Risikoexposition der Banken hängt das Vertrauen der Anleger und die Entscheidung, über die Kapitalmärkte in Unternehmen zu investieren, von der einfachen Verfügbarkeit, Qualität und Vergleichbarkeit der Informationen ab. Um eine effiziente und umfassende Beziehung zwischen Emittenten und Anlegern zu schaffen, sind nach Auffassung des EWSA Standardverfahren von entscheidender Bedeutung. Im Einklang mit dem Grundsatz „gleiche Tätigkeit, gleiches Risiko, gleiche Regeln“ muss die Standardisierung dieselben Fristen für die Offenlegung und die selben Methoden für die veröffentlichten Daten umfassen.

3.14. Die COVID-19-Krise und die Notwendigkeit einer nachhaltigen und inklusiven Erholung, bei der niemand zurückgelassen wird, haben den Druck erhöht, die Umsetzung des Aktionsplans für die Kapitalmarktunion zu beschleunigen. Der Bedarf der Unternehmen an Finanzmitteln und Investitionen ist so hoch wie nie zuvor.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Für den EWSA ist offensichtlich, dass die Kapitalmarktunion keine freiwillige Option zugunsten einzelner Akteure ist, sondern in allen Mitgliedstaaten der EU Wirklichkeit werden muss. Für eine effiziente und wirksame Nutzung des ESAP sind angemessene finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich. Eine der Prioritäten sollte darin bestehen, die Mitgliedstaaten und die nationalen Aufsichtsbehörden einzubeziehen und zu unterstützen, um sicherzustellen, dass das ESAP als ein wichtiges europäisches Dateninstrument für Unternehmen, Anleger und Finanzintermediäre anerkannt wird. Das ESAP sollte angesichts seiner Vorteile und seiner Bedeutung in allen Mitgliedstaaten gefördert werden, wofür auch die sozialen Medien genutzt werden könnten.

4.2. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass die Kommission — wie in der Strategie für ein digitales Finanzwesen⁽⁶⁾ dargelegt — in den kommenden Jahren für mehr Transparenz sorgen, mehr Daten zur Verfügung stellen⁽⁷⁾ und den digitalen Wandel im Finanzwesen unterstützen will. Das ESAP sollte die Möglichkeit umfassen, Daten zu aggregieren und Berichte zu erstellen⁽⁸⁾. Auch Vergleichsmöglichkeiten und Newsletter sollten vorgesehen werden. Außerdem könnte das ESAP ein Forum der Interessenträger für Diskussionen, Erläuterungen und den Austausch bewährter Verfahren umfassen.

⁽⁶⁾ COM(2020) 591 final.

⁽⁷⁾ COM(2020) 66 final.

⁽⁸⁾ In Anlehnung an die Europäische Cloud für offene Wissenschaft.

4.3. Der EWSA schlägt vor, einen speziellen Helpdesk einzurichten, der bei der Übermittlung der Informationen im richtigen Format Unterstützung bieten und sicherstellen würde, dass diese Informationen technisch nutzbar sind. Diese Unterstützung sollte gemeinsame Verfahren und einen Rahmen für Kohärenz, Vergleichbarkeit und Nutzbarkeit der Daten umfassen. Um die Kosteneffizienz zu gewährleisten, sollte das ESAP mit den gebräuchlichsten Dateiformaten wie XBRL, PDF, XML, HTML, CSV, TXT und XLS arbeiten.

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich Digitalisierung und zentralisierte Daten positiv auf die Meldepflichten auswirken werden. Sie werden zu Verbesserungen in verschiedenen Stresstests und Klimaanalysen sowie zu einer besseren Ermittlung und Überwachung der Portfolios von Finanzinstituten in Bezug auf die Ziele des Übereinkommens von Paris führen. Das ESAP wird als Instrument dazu beitragen, potenzielle Risiken zu ermitteln und Chancen für Unternehmen zu schaffen. Es wird auch die KMU-Forschung auf europäischer Ebene begünstigen.

4.5. Der EWSA schlägt vor, finanziellen und nichtfinanziellen Daten in puncto Sichtbarkeit und Status dieselbe Bedeutung beizumessen. Nichtfinanzielle Informationen sollten — auf freiwilliger Basis — soziale Daten über die Tätigkeit des Unternehmens und seiner Beschäftigten umfassen. Daten über die Unternehmensleitung und das Personal sollten auf freiwilliger Basis ebenfalls mit einbezogen werden können (Zahl der Beschäftigten, Geschlecht usw.). In diesem Zusammenhang könnten spezifische Kriterien für soziale Informationen festgelegt werden.

4.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass das ESAP ehrgeiziger angelegt sein sollte. Vor allem sollten weitere Ziele hinzugefügt werden, die über die Erhebung von Rohdaten hinausgehen, und durch die Verarbeitung der Informationen sollte ein größerer Mehrwert geschaffen werden. Das ESAP sollte nicht lediglich ein Informationsinstrument mit einem einzigen Zugangspunkt sein. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass das ESAP in allen Amtssprachen der EU verfügbar sein wird. Die Rolle und Bedeutung des ESAP sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht zu gewährleisten, dass Forscher, Sozialpartner, NGOs, Wissenschaftler und Analysten einen besseren, zweckdienlichen, gerechten, gleichberechtigten und unmittelbaren Zugang zu Informationen haben. Das ESAP könnte das Entstehen neuer privater Informationsverarbeitungsplattformen unterstützen. Die Kosten für deren Nutzung und der Zugang zu den Kapitalmärkten werden jedoch insbesondere für Kleininvestoren wie Privatpersonen weiterhin ein Problem darstellen.

4.7. Durch die Schaffung weiterer Möglichkeiten in den Bereichen Big Data, maschinelles Lernen und künstliche Intelligenz werden Informationen wirksamer zur Schaffung stärker integrierter Kapitalmärkte beitragen und die EU-Wirtschaft resilienter zu machen. Sektorale, territoriale Berichte und Analysen sollten als Optionen für künftige Nutzer des ESAP ermöglicht werden. Der Überprüfung und Sicherstellung der Gültigkeit der Daten sollte stets große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Überschneidungen bei der Übermittlung und Verwaltung von Daten müssen sorgfältig überwacht werden. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die Übermittlung von Rohinformationen weniger ambitioniert und für Neuanleger, die sich auf den Kapitalmärkten nicht auskennen, unzureichend ist.

4.8. Mit der Einführung des ESAP sollten nicht nur das Kapitalmarktziel, sondern auch weitere ergänzende politische Ziele erreicht werden, wie z. B. der Beitrag von Unternehmen zu den Indikatoren der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen. Die Gewährung des Zugangs von Drittländern zu Daten könnte dazu beitragen, in Zukunft zusätzliche Investitionen für EU-Unternehmen sicherzustellen. Das ESAP sollte dem Beispiel des InvestEU-Portals folgen und könnte die erfolgreiche Umsetzung der Kapitalmarktunion unterstützen⁽⁹⁾.

4.9. Nach Auffassung des EWSA sollten Finanzwissen (Maßnahme 7 des Aktionsplans für die Kapitalmarktunion) und digitale Kompetenzen vermittelt werden. Erforderlich ist auch ein Leitfaden für Finanzwissen und Daten. Um das Verständnis in Bezug auf die Bedeutung von Daten sowie die Nutzung und den Austausch von Daten zu fördern, könnten spezielle Leitfäden erstellt und bekannt gemacht werden. Hierfür könnten ESF+-Mittel zum Einsatz kommen. Ordentliche und angemessene Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer, die an der Erhebung und Verwaltung von Daten verschiedener Unternehmen oder Interessenträger beteiligt sind, sollten ein ständiges Anliegen sein.

4.10. Der EWSA schlägt vor, einen auf EU-Ebene festzulegenden Mindestsatz an wirtschaftlichen wesentlichen Leistungsindikatoren und eine gemeinsame Methodik in das ESAP aufzunehmen, um eine bessere und umfassendere Nutzung zu gewährleisten. Da das ESAP auch Nachhaltigkeitsdaten umfasst, muss für eine klare Synergie mit Artikel 8 der EU-Taxonomie für nachhaltige Investitionen⁽¹⁰⁾ gesorgt werden. Auf dem ESAP sollte ein spezieller Bereich für Statistiken zum Grünen Deal und den Beitrag von Unternehmen zu den Indikatoren des Grünen Deals vorgesehen werden.

⁽⁹⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 20.

⁽¹⁰⁾ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852(01)&from=DE)

4.11. Schließlich ruft der EWSA die Europäische Kommission auf, die Vorteile einer angemessenen und verhältnismäßigen Regulierung und Beaufsichtigung der Anbieter von Finanz- und ESG-Daten zu bewerten. Denn wenn das ESAP in Betrieb genommen wird, werden diese auch weiterhin eine zentrale Rolle im vor- und nachgelagerten Bereich spielen.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/760 in Bezug auf den Umfang der zulässigen Vermögenswerte und Investitionen, die Anforderungen an die Portfoliozusammensetzung und Diversifizierung, die Barkreditaufnahme und weitere Vertragsbedingungen sowie in Bezug auf die Anforderungen für die Zulassung, die Anlagepolitik und die Bedingungen für die Tätigkeit von europäischen langfristigen Investmentfonds“

(COM(2021) 722 final — 2021/0377 (COD))

(2022/C 290/11)

Berichtersteller: **Pierre BOLLON**

Befassung	Europäisches Parlament, 14.2.2022 Rat der Europäischen Union, 22.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	111/1/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt nachdrücklich die vorgeschlagene ausgewogene Überarbeitung der Verordnung über europäische langfristige Investmentfonds (ELTIF), die in ihrer vorhergehenden Form die angestrebten Ziele verfehlt hat. Insbesondere für die sozial inklusive Erholung nach der COVID-19-Krise und für den doppelten digitalen und grünen Wandel ist eine Verlagerung der Finanzmittel und Ersparnisse hin zu langfristigen Investitionen erforderlich. In diesem Zusammenhang ist eine eingehende Überprüfung der ELTIF-Verordnung de facto von maßgeblicher Bedeutung. Der EWSA hofft daher, dass im Annahmeverfahren keine neuen regulatorischen Auflagen gemacht werden, die der von der Kommission zu Recht angestrebten Vereinfachung entgegenwirken würden.

1.2. „ELTIF 2“ ist ein aktueller und relevanter Vorschlag, der das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU erheblich fördern kann. ELTIF sind langfristige Fonds, die auf einem Europäischen Pass basieren. Sie werden bei der Finanzierung des doppelten Wandels in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung, beim Ausbau der Verkehrs- und Sozialinfrastruktur, bei der Finanzierung von Wohnungsbauprojekten sowie selbstverständlich auch bei der Finanzierung kleiner und mittlerer europäischer Unternehmen (KMU) — insbesondere innovativer Unternehmen und Start-up-Unternehmen — eine wichtige Rolle spielen.

1.3. Eine hinreichend genaue Schätzung der langfristigen Gesamtfinanzierungslücke liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt leider nicht vor. Auf europäischer Ebene bedarf es weiterer Bemühungen um eine bessere Schätzung, doch der Finanzierungsbedarf ist zweifellos hoch und beläuft sich auf mehrere Billionen Euro.

1.4. Der EWSA betont mit großem Nachdruck, wie wichtig die Finanzierung des unerlässlichen Übergangs zu einer weitaus CO₂-ärmeren und letztendlich CO₂-neutralen europäischen Wirtschaft ist und stellt die Bedeutung der „Strategie zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaft“ heraus. Darüber hinaus muss die Zugänglichkeit von Umwelt-, Sozial- und Governance-(ESG)Daten und von Finanzdaten insbesondere durch das zentrale europäische Zugangsportale (ESAP) und vor allem auch durch die notwendige Regulierung und Überwachung der Datenanbieter verbessert werden.

1.5. Der „ELTIF 2“-Vorschlag der Europäischen Kommission enthält gezielte Verbesserungen bezüglich der förderfähigen Investitionen. Diese werden das Anlagespektrum von ELTIF erweitern und das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit fördern. Mithilfe von ELTIF lässt sich auch eine größere geografische Investitionsreichweite innerhalb Europas erreichen.

1.6. Der EWSA unterstützt den Abbau früherer abschreckender Hindernisse für den Zugang von Kleinanlegern zu ELTIF, die bis heute nicht von den Renditen langfristiger Investitionen profitieren können. ELTIF würden somit den derzeitigen Erfolg von OGAW-Fonds (OGAW: Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren) abrunden. Dies ist bedeutsam, zumal der Anlegerschutz durch die neue enge Verknüpfung mit den obligatorischen Eignungsbeurteilungen im Rahmen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) sowie durch die Präzisierung der Vorschriften über Interessenkonflikte gestärkt wird. Der EWSA bekräftigt mit Nachdruck seine zahlreichen Forderungen nach Aufklärungsmaßnahmen für Anleger in ganz Europa.

1.7. Der EWSA spricht sich dafür aus, (neben geschlossenen ELTIF) teilweise offene ELTIF anzubieten, d. h. ELTIF, die groß und diversifiziert wären und nach einer bestimmten Mitteilungsfrist Rücknahmen sowie Zeichnungen) zulassen würden. Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass diese Möglichkeiten in den Kundenunterlagen klar dargelegt und von der zuständigen nationalen Behörde überwacht werden. Um sie „liquider“ zu machen, sollten diese ELTIF bis zu 50 % (und ggf. darüber hinaus) in diversifizierte Vermögenswerte unter Einhaltung der Bestimmungen der OGAW-Richtlinie investieren können. Eine weitere Erhöhung des Investitionsniveaus in anderen Fonds wäre ebenfalls eine große Hilfe.

1.8. Da ELTIF strikt an die im Rahmen einer europäischen Verordnung festgelegten Vorschriften gebunden sind, könnte die Europäische Kommission eine weitere positive Maßnahme ergreifen und prüfen, ob es nicht sinnvoll und durchführbar wäre, die Verwendung einer internationalen Wertpapier-Identifikationsnummer (ISIN) der Form „eu“ zu gestatten, um die grenzüberschreitende Verfügbarkeit und Sichtbarkeit von ELTIF zu steigern. Zu begrüßen wäre, dass die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) bei der Festlegung technischer Regulierungsstandards, der Förderung der aufsichtlichen Konvergenz und der Koordinierung der Aufsicht eine starke Rolle neben den aktiven einzelstaatlichen Regulierungsbehörden spielt.

1.9. Es ist wichtig, die Eignung von ELTIF für Sparkonten, für fondsgebundene Lebensversicherungsverträge, für Mitarbeitersparpläne und natürlich für Altersversorgungsmechanismen wie das Paneuropäische Private Pensionsprodukt zu erleichtern. Gleichzeitig könnte der vorliegende Vorschlag für eine Neufassung der Solvabilität-II-Richtlinie und die künftige Überarbeitung der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) Anreize für Versicherungs- und Pensionsunternehmen enthalten, in ELTIF zu investieren.

1.10. Nicht zuletzt sollten europäische ELTIF-Anleger in Bezug auf ihre Ersparnisse in den Genuss der „besten steuerlichen Behandlung“ kommen, die ihr Wohnsitzland gewährt. Für langfristige Investoren sollten überall in Europa stabile und attraktive Steuervorschriften gelten.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Die ELTIF-Verordnung ist ein europäischer Rahmen für alternative Investmentfonds (AIF), die langfristige Investitionen wie in Sozial- und Verkehrsinfrastrukturprojekte, Immobilien und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) tätigen. Mit der ELTIF-Verordnung werden einheitliche Vorschriften für die Zulassung, die Anlagepolitik, die Tätigkeitsbedingungen und den Vertrieb von ELTIF festgelegt.

2.2. Durch den Rechtsrahmen für ELTIF sollen langfristige Investitionen in diese Art von Vermögenswerten für institutionelle Anleger sowie Kleinanleger erleichtert und der Realwirtschaft eine alternative Finanzierungsquelle außerhalb des Bankensektors geboten werden.

2.3. Ziel dieser Überarbeitung ist es, die Verbreitung von ELTIF in der gesamten EU zum Nutzen der europäischen Wirtschaft und der Anleger zu erhöhen. Dadurch wiederum würde die kontinuierliche Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion unterstützt, deren Ziel es ebenfalls ist, EU-Unternehmen den Zugang zu stabileren, nachhaltigeren und vielfältigeren langfristigen Finanzierungen zu erleichtern.

2.4. Seit Annahme des ursprünglichen ELTIF-Rechtsrahmens im April 2015 wurden lediglich 67 ELTIF mit einem relativ geringen verwalteten Nettovermögen (schätzungsweise 2,4 Mrd. EUR im Jahr 2021) zugelassen (Stand: Februar 2022). Solche zugelassenen ELTIF sind in nur vier Mitgliedstaaten (Luxemburg, Frankreich, Italien und Spanien) angesiedelt. Die anderen Mitgliedstaaten verfügen über keine inländischen ELTIF.

2.5. Der Rahmen für ELTIF ist zwar noch relativ neu, die verfügbaren Marktdaten deuten jedoch darauf hin, dass die Marktentwicklung hinter den Erwartungen zurückbleibt.

2.6. Aus der Bewertung der Funktionsweise des ELTIF-Rechtsrahmens und den Rückmeldungen von Interessenträgern geht hervor, dass die Vorteile von ELTIF durch restriktive Fondsvorschriften und Marktzutrittschranken für Kleinanleger

geschmälert werden. Zusammengenommen verringert dies den Nutzen, die Wirksamkeit und die Attraktivität des ELTIF-Rechtsrahmens für Verwalter und Anleger. Diese Beschränkungen sind die Hauptursache dafür, dass ELTIF nicht in nennenswertem Umfang wachsen und ihr Potenzial, Investitionen in die Realwirtschaft zu lenken, nicht vollständig ausgeschöpft wird.

2.7. In diesem Zusammenhang zielt die Überprüfung des ELTIF-Regulierungsrahmens darauf ab, mit gezielten Änderungen an den Vertragsbedingungen die Akzeptanz von ELTIF zu beschleunigen und ihre Attraktivität zu erhöhen. Konkret bedeutet dies, dass der Umfang der zulässigen Vermögenswerte und Anlagen erweitert wird, dass flexiblere Vertragsbedingungen ermöglicht werden, in deren Rahmen auch Dachfondstrategien erleichtert werden, und dass die ungerechtfertigten Hindernisse, mit denen Kleinanlegern der Zugang zu ELTIF verwehrt wird, abgebaut werden — dieser letzte Punkt betrifft insbesondere das Erfordernis einer anfänglichen Investition in Höhe von 10 000 EUR und die Obergrenze von insgesamt 10 % für diejenigen Kleinanleger, deren Finanzinstrument-Portfolio 500 000 EUR nicht übersteigt.

2.8. Darüber hinaus zielt der Vorschlag darauf ab, die ELTIF-Struktur attraktiver zu machen, indem ausgewählte Vertragsbedingungen für ELTIF, die ausschließlich an professionelle Anleger vertrieben werden, gelockert werden. Mit der Überarbeitung des ELTIF-Rechtsrahmens wird auch ein optionaler Mechanismus für das Liquiditätsfenster eingeführt, um ELTIF-Anlegern und neu zeichnenden Anlegern zusätzliche Liquidität zur Verfügung zu stellen, ohne dass eine Inanspruchnahme des Kapitals von ELTIF erforderlich ist. Mit dem Vorschlag soll auch ein angemessener Anlegerschutz gewährleistet werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die vorgeschlagene ausgewogene Überarbeitung der ELTIF-Verordnung, die in ihrer vorhergehenden Form die angestrebten Ziele verfehlt hat. Diese begrüßenswerte Überprüfung wurde bereits in der EWSA-Stellungnahme „Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen“⁽¹⁾ als Eckpfeiler des neuen Aktionsplans zur Kapitalmarktunion befürwortet.

3.2. Über die Verbesserung der Effizienz und der Sicherheit der europäischen Kapitalmärkte hinaus ist eine Verlagerung der Finanzmittel und Ersparnisse hin zu langfristigen Investitionen insbesondere für die sozial inklusive Erholung nach der COVID-19-Krise und für den doppelten digitalen und grünen Wandel erforderlich. In diesem Zusammenhang ist eine eingehende Überprüfung der ELTIF-Verordnung de facto von maßgeblicher Bedeutung. Der EWSA hofft daher, dass im Annahmeverfahren keine neuen regulatorischen Auflagen gemacht werden, die der von der Kommission zu Recht angestrebten Vereinfachung entgegenwirken würden.

3.3. ELTIF sind langfristige Fonds, die EU-weit grenzüberschreitend vertrieben und gezeichnet werden können, da sie auf einem „Europäischen Pass“ basieren. Sie werden beim Infrastrukturausbau (u. a. für Verkehr und Energie), bei der Modernisierung von Wohnraum, bei der Finanzierung von Forschung und Entwicklung und natürlich auch bei der Finanzierung von KMU und Start-ups (die im Allgemeinen nicht wie börsennotierte Unternehmen von der Liquidität der Finanzmärkte profitieren können) und somit auch bei der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen eine wichtige Rolle spielen.

3.4. Der EWSA betont nachdrücklich, wie wichtig die Finanzierung des unerlässlichen Übergangs zu einer inklusiven, weitaus CO₂-ärmeren und letztendlich CO₂-neutralen europäischen Wirtschaft ist. Er unterstreicht die Bedeutung der „Strategie zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaft“, insbesondere der vorgeschlagenen Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen und der geplanten sozialen Taxonomie. Darüber hinaus muss die Zugänglichkeit der ESG- und Finanzdaten insbesondere durch das zentrale europäische Zugangportal (ESAP) und vor allem auch durch die notwendige Regulierung und Überwachung der Datenanbieter verbessert werden. Die Arbeiten an den ESG-Labels sollten ebenfalls beschleunigt werden, um ELTIF-Anlegern Orientierungshilfen an die Hand zu geben.

3.5. Der gut abgestimmte und verhältnismäßige ELTIF-2-Vorschlag der Europäischen Kommission enthält zu Recht gezielte Verbesserungen bezüglich der förderfähigen Investitionen, die eine stärkere Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit durch ELTIF ermöglichen werden. Eine beträchtliche Zahl von ihnen wird somit stärker diversifiziert sein, da das Anlagespektrum von ELTIF erweitert wird, was die Zahl der Chancen erhöht. Andere werden zielgerichteter auf Schlüsselinvestitionen abstellen. Diese Änderungen werden es ELTIF auch erlauben, eine größere geografische Investitionsreichweite innerhalb Europas zu erreichen.

3.6. Der EWSA unterstützt den Abbau früherer abschreckender Hindernisse für den Zugang von Kleinanlegern zu ELTIF. Angesichts der enormen Ersparnisse, die gegenwärtig nicht von den Renditen auf langfristige Anlagen profitieren können, ist dies ein wichtiger Schritt, insbesondere vor dem Hintergrund niedriger (jedoch in manchen Fällen steigender) Zinssätze und des Inflationsdrucks. Im Hinblick auf den Anlegerschutz ist ein breiteres Spektrum an zulässigen Vermögenswerten

⁽¹⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 20.

und Anlagestrategien von großer Bedeutung. Dies dürfte sich als effizienter erweisen als die detaillierten Beschränkungen aus dem Jahr 2015, deren Nachteil darin bestand, dass sie das Angebot an Fonds für Anleger (sowohl institutionelle Anleger als auch Kleinanleger) stark eingeschränkt hatten. Der EWSA begrüßt die neue enge Verknüpfung mit den obligatorischen Eignungsbeurteilungen im Rahmen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) sowie die Präzisierung der Bestimmungen über Interessenkonflikte. Der EWSA bekräftigt auch nachdrücklich seine zahlreichen Forderungen nach Aufklärungsmaßnahmen für Anleger in ganz Europa.

3.7. Es gibt eine Art von ELTIF, die „geschlossenen“ Fonds ähneln. Laut dem Vorschlag bilden dabei optionale Mechanismen für ein Liquiditätsfenster im Rahmen von Mechanismen für den Sekundärhandel den klassischen Weg, den Anlegern Liquidität zu verschaffen. Die Umsetzung solcher Mechanismen ist aber oft schwierig bis praktisch unmöglich, insbesondere wenn es nur wenige Marktpfleger gibt (dieses Risiko, das leider eingetreten ist, wurde bereits in der EWSA-Stellungnahme vom 16. Oktober 2013 hervorgehoben).

3.8. Deshalb spricht sich der EWSA auch dafür aus, neben den geschlossenen ELTIF auch teilweise offene ELTIF⁽²⁾ anzubieten, d. h. ELTIF, die groß und diversifiziert wären und regelmäßig (z. B. zweimal jährlich) Rücknahmen (und auch Zeichnungen) nach einer bestimmten Mitteilungsfrist (z. B. von 90 Tagen) zulassen würden. Voraussetzung hierfür wäre natürlich, dass diese Möglichkeiten vom ELTIF-Verwalter in den Kundenunterlagen klar dargelegt und von der zuständigen nationalen Behörde überwacht würden. Der Vorschlag der Kommission, in den technischen Regulierungsstandards mehr Klarheit hinsichtlich des Prozentsatzes für die Rücknahme bei Widerruf zu schaffen, ist ein positiver erster Schritt in die richtige Richtung, dem andere folgen sollten. Um sie „liquider“ zu machen, sollten diese offenen ELTIF bis zu 50 % (und ggf. darüber hinaus) in diversifizierte Vermögenswerte unter Einhaltung der Bestimmungen der OGAW-Richtlinie investieren können. Eine weitere Erhöhung des Investitionsniveaus in anderen Fonds wäre ebenfalls eine große Hilfe.

3.9. Vor dem Hintergrund des harten globalen Wettbewerbs und der Notwendigkeit, den doppelten Wandels zu finanzieren, sollten nach Auffassung des EWSA die über ELTIF mobilisierten Mittel im Wesentlichen in die EU-Wirtschaft fließen. Eine hinreichend genaue Schätzung des Defizits bei der langfristigen Finanzierung liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt leider nicht vor. Auf europäischer Ebene bedarf es weiterer Bemühungen um eine bessere Schätzung des Finanzierungsbedarfs, doch dieser ist zweifellos hoch und beläuft sich auf mehrere Billionen Euro (niedriger einstelliger Prozentbetrag des EU-Bruttoinlandsprodukts [BIP]), wenn man die Kosten für Klima und Nachhaltigkeit, für den Kapitalbedarf, innovative KMU, Start-up-Unternehmen, Verkehrsinfrastruktur und vor allem für die soziale Infrastruktur aufaddiert.

3.10. Da ELTIF strikt an die im Rahmen einer europäischen Verordnung festgelegten Vorschriften gebunden sind, könnte die Europäische Kommission eine weitere positive Maßnahme ergreifen und prüfen, ob es nicht sinnvoll und durchführbar wäre, die Verwendung einer ISIN-Kennnummer der Form „.eu“ zu gestatten, um die grenzüberschreitende Verfügbarkeit und Sichtbarkeit von ELTIF zu steigern. Der EWSA begrüßt in diesen Zusammenhang die von der Kommission vorgeschlagene Stärkung des ELTIF-Registers. Der EWSA fordert die Festlegung und Durchsetzung klarer EU-weiter Vorschriften unter einer wirksamen Führungsrolle der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA und in angemessener Zusammenarbeit mit den bereits tätigen nationalen Regulierungsbehörden. Die Vorschriften müssen insbesondere sicherstellen, dass ELTIF-Verwalter bei den von ihnen aufgelegten Fonds für angemessene Instrumente des Liquiditätsmanagements (LMT) sorgen und auch klare und genaue Informationen über Gebühren und Risiken bereitstellen, wie das bei der Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP) und den MIFID-Vorschriften bereits der Fall ist.

3.11. Es ist wichtig, die Eignung von ELTIF für Sparkonten, für fondsgebundene Lebensversicherungsverträge, für Mitarbeitersparpläne und natürlich für Altersversorgungsmechanismen wie das Paneuropäische Private Pensionsprodukt zu erleichtern. Gleichzeitig könnte der vorliegende Vorschlag für eine Neufassung der Solvabilität-II-Richtlinie und die künftige Überarbeitung der Richtlinie über Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (EbAV) Anreize für Versicherungs- und Pensionsunternehmen enthalten, in ELTIF zu investieren.

3.12. Nicht zuletzt sollten europäische ELTIF-Anleger in Bezug auf ihre Ersparnisse in den Genuss der „besten steuerlichen Behandlung“ kommen, die ihr Wohnsitzland gewährt. Leider gewähren gegenwärtig viele europäische Länder sehr oft finanzielle Vorteile für kurzfristige liquide Spareinlagen. Sie senden den Anlegern damit die falsche Botschaft, dass „Liquidität“ vorzuziehen sei, auch wenn diese mehr zu langfristigen Investitionen hingeführt werden könnten. In jedem Fall sollten für langfristige Investoren stabile und attraktive Steuervorschriften gelten.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Wie derzeit im Rahmen der künftigen Regelung für langfristige Vermögenswerte (LTAF) im Vereinigten Königreich vorgesehen. Die Mehrheit der Konsultationsteilnehmer im Zusammenhang mit dem Bericht der Kommission über die Folgenabschätzung vertrat dieselbe Auffassung (siehe S. 73).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 in Bezug auf die Erhöhung der Markttransparenz, die Beseitigung von Hindernissen für die Entstehung eines konsolidierten Datentickers, die Optimierung der Handelspflichten und das Verbot der Entgegennahme von Zahlungen für die Weiterleitung von Kundenaufträgen“

(COM(2021) 727 final — 2021/0385 (COD))

(2022/C 290/12)

Berichtersteller: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 3.2.2022 Europäisches Parlament, 27.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	210/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass die Europäische Kommission entsprechend ihrer Ankündigung im Aktionsplan von 2020 für die Kapitalmarktunion⁽¹⁾ fristgerecht einen Vorschlag zur Einrichtung konsolidierter Datenticker jeweils für die Anlageklassen Aktien, börsengehandelte Indexfonds, Anleihen und derivative Finanzinstrumente vorgelegt hat. Dies ist ein weiterer Schritt zur Realisierung der Kapitalmarktunion. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Europäischen Kommission.

1.2. Der EWSA bekräftigt erneut, dass die Schaffung der Kapitalmarktunion ein prioritäres Anliegen und eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung eines echten Binnenmarktes, für die Überwindung der Folgen der Covid-19-Pandemie und den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft in Europa ist.

1.3. Der EWSA begrüßt den Verordnungsvorschlag zur Einführung der konsolidierten europäischen Datenticker und die begleitenden Maßnahmen hierzu. Sie werden bei guter Umsetzung die Transparenz und die Verfügbarkeit von Marktdaten deutlich erhöhen, die regulatorischen Rahmenbedingungen der Ausführungsplätze angleichen und die europäischen Kapitalmärkte stärken. Die konsolidierte Transparenz wird die Folgen der nach wie vor starken Fragmentierung der europäischen Kapitalmärkte deutlich mindern.

1.4. Dem EWSA ist es ein wichtiges Anliegen, dass für jedermann, insbesondere natürlich auch für kleine und mittlere Unternehmen und generell Kleinanleger, ein diskriminierungsfreier, kostenfreier Zugang zu den Marktdaten geschaffen wird. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bestehende Informationsasymmetrien abzubauen.

1.5. Der Ausschuss empfiehlt der Europäischen Kommission, im Rahmen der Schaffung der Kapitalmarktunion weitere Aktivitäten zu unternehmen, um die sehr unterschiedlich ausgeprägte Aktienkultur in Europa weiterzuentwickeln. Dazu gehören neben Vertrauen schaffenden Regeln des vorbeugenden Verbraucherschutzes vor allem auch Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherbildung. Der EWSA fordert die Europäische Kommission weiterhin auf, bei allen Maßnahmen zur Schaffung der Kapitalmarktunion zugleich den Aspekten des Arbeitsschutzes und der Arbeitsbedingungen eine große Bedeutung zuzumessen. Dies beinhaltet auch die Sicherstellung, dass die Personalkapazitäten der europäischen und nationalen Aufseher den gestiegenen Aufgaben Rechnung tragen.

⁽¹⁾ COM(2020) 590 final.

1.6. In der strittigen Frage des Verbots der Entgegennahme von Zahlungen für die Weiterleitung von Kundenaufträgen zum Zwecke der Ausführung (Payment for Orderflow, PFOF) empfiehlt der EWSA den folgenden Grundsatz zu stärken: Finanzmittler dürfen den Handelsplatz oder die Gegenpartei für die Ausführung der Geschäfte ihrer Kunden ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Erzielung der bestmöglichen Ausführung für ihre Kunden auswählen. Der EWSA stützt die Europäische Kommission in ihrer Auffassung, dass materielle oder immaterielle Vergütungen des Handelsplatzes oder der Gegenpartei an den Finanzmittler für die Weiterleitung von Ausführungsaufträgen dem grundsätzlich widersprechen.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Die Europäische Kommission hat am 25.11.2021 ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Kapitalmarktunion vorgelegt (Kapitalmarktpaket). Das Paket besteht aus einer Mitteilung der Europäischen Kommission und vier Rechtsakten⁽²⁾. Gegenstand dieser Stellungnahme ist — als Teil des Kapitalmarktpakets — die Überarbeitung der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR)⁽³⁾, die im Wesentlichen die Regelungen für die Finanzmarktinfrastruktur enthält und zusammen mit der europäischen Finanzmarkttrichtlinie⁽⁴⁾ (MiFID II = Markets in financial instruments directive) den regulatorischen Rahmen für die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen bildet.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Einordnung des Vorschlags

3.1.1. Den im Kapitalmarktpaket zusammengefassten Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie auf mehr Transparenz auf den nach wie vor zersplitterten europäischen Kapitalmärkten abzielen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt dieses Ziel, da ohne gute Transparenz und verlässliche und schnell verfügbare Daten die Schaffung einer Kapitalmarktunion nicht gelingen wird. Den vorgeschlagenen Änderungen der MiFIR-Verordnung kommt dabei eine große Bedeutung zu. Die Änderungsvorschläge beziehen sich in erster Linie auf die Marktinfrastruktur, nachdem Anlegerschutzvorschriften vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie bereits Anfang 2021 Gegenstand des sog. „MiFID-Quick-Fix“ waren⁽⁵⁾.

3.1.2. Eine möglichst hohe Transparenz der Wertpapiermärkte ist auch deshalb erforderlich, um gerade auch kleinen und mittleren Unternehmen und generell Kleinanlegern einen besseren Zugang zu den Kapitalmärkten zu eröffnen. Zwar sind gegenwärtig schon alle Ausführungsplattformen verpflichtet, Informationen etwa zu Umfang, Zeit und Preis der Transaktionen zu veröffentlichen. Diese Daten aber konsolidiert zu erfassen — und damit einen wirklichen Marktüberblick zu geben —, ist allenfalls großen Wertpapierunternehmen möglich und dies nur unter erheblichem finanziellem Aufwand. Niemand kann daher heute sicher sein, wirklich den besten Preis zu erhalten. Der einfache Zugang zu verlässlichen Marktdaten ist aber ganz entscheidend. Dies gilt insbesondere auch für die nachhaltigkeitsbezogenen Informationen, die zur Schaffung nachhaltiger Finanzmärkte im Rahmen der Realisierung des europäischen Grünen Deals zwingend erforderlich sind und eine zunehmend wichtige Funktion haben. Hier besteht eine wichtige inhaltliche Verknüpfung zum European Single Access Point und zur vereinfachten Bereitstellung von nachhaltigkeitsbezogenen Informationen (Sustainable Development Goals).

3.1.3. Ein schneller, verlässlicher und einfacher Zugang zu den Marktdaten wird durch die damit gewonnene Transparenz zudem den Wettbewerb zwischen den Handelsplätzen befördern, da unter den Bedingungen einer Transparenz die Wertpapiergeschäfte dort getätigt werden, wo der beste Preis zu erzielen ist und die Liquidität hoch ist. Transparenz ist auch für Privatanleger und institutionelle Anleger ein wesentlicher Aspekt im Hinblick auf Kryptoanlagen im System der konsolidierten europäischen Datenticker.

3.1.4. Die konsolidierten europäischen Datenticker — je einer für jede Anlageklasse (Aktien, börsengehandelte Indexfonds, Anleihen und derivative Finanzinstrumente) — sind ein wesentliches Instrument, die bestehenden Informationsasymmetrien abzubauen. Sie mögen auch dazu beitragen, die Dominanz des Hochfrequenzhandels zu mindern. Der EWSA begrüßt den Wettbewerb in der Marktinfrastruktur. Wichtig ist dem Ausschuss dabei, dass der

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Kapitalmarktunion — Umsetzung ein Jahr nach dem Aktionsplan; Vorschlag für einen einheitlichen europäischen Zugangspunkt (European Single Access Point — ESAP); Überarbeitung der Verordnung über europäische langfristige Investmentfonds (ELTIF); Überarbeitung der Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFMD) und die Überarbeitung der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR).

⁽³⁾ Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 84).

⁽⁴⁾ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinie 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).

⁽⁵⁾ Richtlinie (EU) 2021/338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2021 zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU im Hinblick auf die Informationspflichten, die Produktüberwachung und die Positionslimits sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/878 im Hinblick auf ihre Anwendung auf Wertpapierfirmen, zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung von der COVID-19-Krise (ABl. L 68 vom 26.2.2021, S. 14).

Wettbewerb fair ausgestaltet ist und auf demselben regulatorischen Niveau stattfindet. Eine Aufsichtsarbitrage zwischen den Handelsplätzen ist auszuschließen. Wiewohl die EMIR in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, ist es essenziell, dass die Europäische Kommission begleitende nationale Rechtsakte und deren praktische Umsetzung ebenso wie die nationale Aufsichtspraxis im Hinblick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen intensiv beobachtet und die Mitgliedstaaten ggf. zu Anpassungen auffordert und soweit erforderlich Verstöße sanktioniert.

3.1.5. Die Einführung der konsolidierten Datenticker — also zentralisierter Datenbanken, die allen Investoren (kleine und große Vermögensverwalter, Pensionsfonds, Kleinanleger) sowie allen Finanzintermediären, gleich ob groß oder klein, einen einfachen, diskriminierungsfreien Zugang zu konsolidierten Marktdaten eröffnen, wird den Informationsvorsprung großer Anbieter verringern, den Zugang zu den Finanzmärkten deutlich erleichtern und sie damit prospektiv leistungsfähiger machen.

3.1.6. Die konsolidierten europäischen Datenticker können durch die Schaffung einer verbesserten Transparenz auch dazu beitragen, einer übersteigerten Volatilität wie etwa sprunghaften Kursentwicklungen und Preisstürzen tendenziell entgegenzuwirken.

3.1.7. Die durch die konsolidierten Datenticker entstehende Transparenz und der erleichterte Zugang zu Marktdaten auch für Kleinanleger ersetzt aus Sicht des EWSA nicht die Notwendigkeit eines weiterhin gut entwickelten Anlegerschutzes. Der erleichterte Zugang von Kleinanlegern zu Daten ruft die Notwendigkeit in Erinnerung, die Bemühungen zu einer hinreichenden finanziellen Verbraucherbildung zu stärken, damit die Verbraucher mit den Chancen und Risiken der Kapitalmärkte verantwortlich umgehen können.

3.1.8. Die Schaffung der konsolidierten Datenticker ist auch unter dem Aspekt der Datenethik ein großer Schritt, dem in der digitalisierten Welt, in der Daten ein Handelsgut und ein Schlüssel für die Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben sind, eine zunehmende Bedeutung zukommt. Der EWSA setzt sich für einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Marktdaten ein. Der Ausschuss begrüßt es, dass die Einführung der konsolidierten Datenticker insbesondere für kleine Unternehmen und die Verbraucher den Zugang zu für sie wesentliche Daten eröffnet, die ihnen ansonsten wegen mangelnder finanzieller Ressourcen nicht zugänglich wären. Die Einführung der konsolidierten Datenticker entspricht damit zugleich der Notwendigkeit eines ethischen Zugangs zu Informationen auf den Finanzmärkten.

3.1.9. Der EWSA begrüßt es, dass die Europäische Kommission ihren Vorschlägen intensive Erörterungen über deren Marktauswirkungen sowohl auf die europäischen Handelsplätze als auch auf den internationalen Wettbewerb zugrunde gelegt hat. Der Ausschuss begrüßt weiterhin, dass die Europäische Kommission die spätere Evaluierung der neuen Regeln plant.

3.2. Konsolidierte europäische Datenticker (*consolidated tapes, CT*), Artikel 22 und 27 MiFIR-Vorschlag

3.2.1. Der EWSA unterstützt erneut⁽⁶⁾ den Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung der konsolidierten europäischen Datenticker. Er wird es bei technischer guter Umsetzung allen Marktbeteiligten ermöglichen, nahezu in Echtzeit Zugang zu Handelsdaten — zu Aktien, börsengehandelten Indexfonds, Anleihen und derivativen Finanzinstrumenten — von allen EU-Handelsplätzen zu erhalten. Damit dürften die konsolidierten europäischen Datenticker ein wesentlicher Beitrag zum Aufbrechen der fragmentierten Märkte sein. Der Erfolg der konsolidierten europäischen Datenticker wird allerdings maßgeblich davon abhängen, dass die praktische Umsetzung gelingt (Verpflichtung zur Datenlieferung, Datenstandards, Datenzugriff, Qualität der Daten, Datensicherheit, Datenschutz [soweit einschlägig], Beseitigung der Transparenzprobleme bei der Zuordnung einer Internationalen Wertpapierkennnummer [International Securities Identification Nummer, ISIN] zu derivativen Finanzinstrumenten über ihre Laufzeit [und nicht auf täglicher Basis], Nutzung neuester Technologien, operative Widerstandsfähigkeit, einfacher und kostengünstiger Zugang).

3.2.2. Um erfolgreich zu sein, müssen alle Datenlieferanten — diskriminierungsfrei — denselben strengen Qualitätsanforderungen unterliegen, seien es Börsen oder Banken, seien es konventionelle Datenlieferanten oder Fintechs. Daneben sind die Datenqualität und eine taugliche Governance-Struktur weitere wesentliche Voraussetzungen zum Erfolg. Der EWSA hält es für unverzichtbar, dass gerade die Datenqualität und die Governance des CT-Systems fortlaufend kontrolliert und wo nötig nachgesteuert werden.

3.2.3. Der EWSA stützt den wohlabgewogenen Vorschlag, der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) eine zentrale Rolle in der laufenden Begleitung der konsolidierten europäischen Datenticker zuzuweisen. Der EWSA verbindet dies mit der Erwartung, dass ESMA — und auch den nationalen Aufseher im Bereich der Wertpapieraufsicht — hierzu auch die erforderlichen finanziellen, sachlichen und personellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

⁽⁶⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 20 f.

3.2.4. Den Auswahlverfahren für je einen Betreiber der CT pro Anlageklasse kommt eine große Bedeutung zu. Dem EWSA sind reibungslose und transparente Auswahlverfahren wichtig. Dies vor allem auch deshalb, weil die ersten Betreiber der CT einen erheblichen Wettbewerbsvorsprung bei einer Neuausschreibung nach fünf Jahren haben werden. Es ist daher wünschenswert, wenn die Ausschreibungen auf ein breites Wettbewerbsumfeld treffen würden. Der Ausschuss begrüßt es, dass die Auswahlkriterien im Einzelnen festgeschrieben und auch die organisatorischen Anforderungen an die Bereitsteller konsolidierter Datenticker definiert sind. Der EWSA hält es für einen guten Ansatz, dass die Bereitsteller der CT am Ende eines jeden Quartals Leistungsstatistiken und Berichte über Vorkommnisse bezüglich der Datenqualität auf ihrer kostenlos zugänglichen Website zu veröffentlichen haben.

3.2.5. Die konsolidierten europäischen Datenticker werden auch ein wesentlicher Schritt und ein wesentliches Werkzeug sein, damit Wertpapierdienstleister ihre Pflicht zur bestmöglichen Ausführung von Kundenaufträgen (*Best Execution*, Artikel 27 Absatz 2 MiFID II) fundierter, auf einer breiteren Grundlage basierend und einfacher erfüllen können. Insbesondere für Kleinanleger wird die Erzielung des besten Preises das wesentliche Kriterium sein. Der EWSA weist aber vorsorglich darauf hin, dass die konsolidierten europäischen Datenticker nicht den Grundsatz der *Best Execution* ersetzen dürfen.

3.2.6. Die konsolidierten europäischen Datenticker können nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn für die verschiedenen im Markt bestehenden Ausführungsplattformen die gleichen Wettbewerbsbedingungen gelten. Der EWSA unterstützt daher die Vorschläge der Europäischen Kommission, die auf eine vollständige Transparenz der Handelsplattformen zielen, insbesondere auch das Verbot sogenannter *Dark Pools*, bei denen die Händler keinerlei Transparenzanforderungen unterliegen.

3.3. Handelsplatzpflicht für derivative Finanzinstrumente, Artikel 28 MiFIR-Vorschlag

3.3.1. Der EWSA begrüßt, dass durch den Vorschlag der europäischen Kommission ein systematischer Fehler, der bei der Veröffentlichung des „EMIR-refits“ entstanden war, korrigiert wird. Kleine finanzielle Gegenparteien werden künftig rechtssicher von der Handelsplatzpflicht und — wie bisher schon — der Clearingpflicht befreit sein.

3.4. Handelsplatz für Aktien, Artikel 23 MiFIR-Vorschlag

3.4.1. Die Handelsplatzpflicht für Aktien wird in dem Vorschlag auf Werte mit einer Internationalen Wertpapier-Identifikationsnummer (International Securities Identification Number — ISIN) aus der Europäischen Union beschränkt. Und selbst diese werden von der Handelsplatzpflicht befreit, wenn deren Handel außerhalb der Europäischen Union in der Landeswährung stattfindet. Der Vorschlag ist aus Anlegersicht vorteilhaft, denn bei Werten mit einem Handelsplatz außerhalb der Europäischen Union dürften auch dort die besten Preise zu erzielen sein. Das gilt insbesondere auch für Werte, die eine EU-ISIN tragen, aber hauptsächlich in GBP an der Londoner Börse gehandelt werden. Der EWSA stimmt dem Vorschlag daher ausdrücklich zu.

3.5. Payment for Orderflow (PFOF), Artikel 39 Buchstabe a MiFIR-Vorschlag

3.5.1. Der Vorschlag untersagt das als PFOF bezeichnete Vergütungsmodell, in dem Finanzintermediäre von ihren Handelspartnern Gebühren dafür entgegennehmen, dass sie Geschäfte ihrer Kunden an diesen Handelspartner leiten. PFOF ist vor allem ein Finanzierungsmodell bei Online-Brokern, die oft gerade für Kleinanleger eine kostengünstige Alternative zum traditionellen Börsenhandel darstellen. Insbesondere bei sog. *Zero-Commission-Brokern* besteht die Praxis, den Kunden nur ein geringes Entgelt für die Order zu berechnen und die Einnahmen (des Brokers) aus „Rückvergütungen“ am Handelsplatz zu erzielen. Oftmals werden alle Handelsaufträge auf einen Handelspartner konzentriert. Diese „Rückvergütungen“ werden den Kunden nicht offengelegt. Der EWSA teilt die Auffassung von ESMA^(?), dass diese Praxis im Hinblick auf die Verpflichtung zur bestmöglichen Ausführung und der gebotenen Preistransparenz nicht vereinbar ist. Andererseits stellen diese Online-Broker gerade für Kleinanleger einen kostengünstigen und niedrighschwelligigen Zugang zu Wertpapierdienstleistungen dar. Der Ausschuss hält es für zwingend, eine gleiche Kostentransparenz und gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Fintechs und konventionellen Anbietern sicherzustellen. Der EWSA empfiehlt, diesem Punkt im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

3.5.2. Dabei wird nach Auffassung des EWSA auch zu erörtern sein, ob PFOF ungeachtet der juristischen Bedenken (bestmögliche Ausführung) nicht schon deshalb aus Marktstrukturgründen unerwünscht sein dürften, weil sie in zu großem Maße Handelsvolumen von den Börsen abziehen und damit die Funktionsfähigkeit der Börsen insgesamt gefährden. Eine

(?) ESMA Public Statement, Document ESMA35-43-2749, dated 13.7.2021: „ESMA warns firms and investors about risks arising from Payment of Orderflow“ [nur in Englisch verfügbar].

Verminderung der Marktliquidität wäre nämlich völlig konträr zu den Zielen der Kapitalmarktunion. Sie würden vor allem der notwendigen Markttransparenz (insbesondere der Vorhandelstransparenz) einen großen Schaden zuführen und sich zu Lasten der Kunden auswirken.

3.6. *Bestmögliche Ausführung (Best Execution)*

3.6.1. Die EU-Kommission schlägt vor, auf die in Artikel 27 Absatz 1 MiFID II enthaltene Pflicht der Ausführungsplätze zur Veröffentlichung von Informationen über die Qualität der Ausführung von Aufträgen zu verzichten. Dieser Vorschlag der Europäischen Kommission ist sinnvoll, da die Berichte unstreitig in der Praxis nicht als hilfreiche Informationsquelle von den Anlegern genutzt worden sind und künftig über die konsolidierten europäischen Datenticker auch nachbörsliche Informationen über Transaktionen zur Verfügung stehen werden. Der EWSA kann dies nachvollziehen und unterstützen.

3.6.2. Dann aber hat es keinen Sinn, dass die ESMA zurzeit Konsultationen zu einer Anpassung gerade der technischen Regulierungsstandards (RTS 27 und RTS 28) durchführt, die die Vorschrift konkretisieren, die die Europäische Kommission durch den vorgelegten Vorschlag zur Streichung vorschlägt (Artikel 27 Absatz 2 MiFID II). Und es hat nicht nur keinen Sinn, es belastet die Betroffenen auch unnötig mit einem im Ergebnis völlig nutzlosen Verwaltungsaufwand. Im Sinne einer guten und nachhaltigen Regulierungspraxis müssen aus Sicht des EWSA derartige Vorgehensweisen vermieden werden.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021–2030)“

(COM(2021) 615 final)

(2022/C 290/13)

Berichterstatter: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Befassung	Europäische Kommission, 1.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	145/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verteidigt entschieden und betont nachdrücklich die Grundwerte, die das Fundament der EU und des europäischen Zusammenlebens bilden. Seiner Ansicht nach ist jegliche Form von Antisemitismus unvereinbar mit den europäischen Werten und Normen, da sie zu Rechtsverletzungen und Ausgrenzung führt und hierdurch nicht nur die betroffenen Gemeinschaften und das jüdische Leben, sondern auch das europäische Erbe und das Europa von heute sowie eine demokratische europäische Zukunft bedroht werden, die sich nur in einer pluralistischen Gesellschaft verwirklichen lässt.

1.2. Daher unterstützt der EWSA ausdrücklich die Einführung der Strategie ⁽¹⁾ und die Tatsache, dass ihr 2021 ein breit angelegter Konsultationsprozess vorausging. Darüber hinaus teilt er in jeder Hinsicht die Auffassung, dass nicht nur der Antisemitismus bekämpft werden muss, sondern zugleich auch öffentliche politische Maßnahmen und gemeinschaftliche Kooperationen zur Förderung der gegenseitigen Akzeptanz anzustreben sind.

1.3. Der EWSA begrüßt explizit, dass die Strategie nicht nur auf die Bekämpfung von Antisemitismus, sondern auch auf die Unterstützung des jüdischen Lebens abzielt. Jüdische Gemeinschaften und Einzelpersonen sind nicht nur passive Opfer der Vergangenheit und der Gegenwart, sondern auch Akteure der europäischen Gesellschaften. Der EWSA unterstützt dezidiert die Vision der Strategie für eine europäische Zukunft, in der die jüdischen Gemeinschaften wachsen und sich weiterentwickeln. Er ist überzeugt, dass Antisemitismus nicht nur eine Rechtsverletzung gegenüber dem europäischen Judentum ist, sondern auch einen Test für die europäische Idee, das Zusammenleben in Europa, den Rechtsstaat, die Grundrechte und die Demokratie darstellt.

1.4. Der EWSA übernimmt die von der Internationalen Allianz zum Holocaustgedenken (IHRA) verwendete Arbeitsdefinition von Antisemitismus ⁽²⁾ und fordert alle Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, diese anzunehmen sowie ihr politisches Handeln darauf aufzubauen.

1.5. Der EWSA erklärt sich bereit, dieses Thema jedes Jahr auf die Tagesordnung eines seiner zentralen Arbeitsorgane zu setzen und gegebenenfalls die Umsetzung der Strategie auch mit anderen Instrumenten (Länderbesuche, Forschungsarbeiten usw.) zu bewerten.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission — Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021–2030) (COM(2021) 615 final).

⁽²⁾ „Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.“ Siehe: <https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-von-antisemitismus>.

1.6. Der EWSA begrüßt, dass die Bildung einen Schwerpunkt unter den Prioritäten der Strategie bildet, da ihr bei der Bekämpfung und Prävention von Antisemitismus eine Schlüsselrolle zukommt. Für die allgemeine und berufliche Bildung sollten in Zusammenarbeit mit Berufsverbänden und jüdischen Vertretungsgremien Lern- und Lehrmaterialien zu einschlägigen Fragen (darunter ethnische Intoleranz, Rassismus, Hassverbrechen und die Bekämpfung von Vorurteilen) entwickelt werden.

1.7. In den Medien müssen alle Instrumente des Verfassungs- und des EU-Rechts systematisch eingesetzt werden, um gegen antisemitische Inhalte vorzugehen und zugleich gilt es, Kenntnis und Verständnis des jüdischen Lebens durch eine ausgewogenere und sensiblere Berichterstattung zu verbessern.

1.8. Der EWSA schlägt der Kommission vor, zu prüfen, wie das Recht der jüdischen Gemeinschaften auf Beibehaltung ihrer Überzeugungen und Rituale bei der Konzipierung künftiger Maßnahmen gewahrt werden kann, um so das jüdische Leben in Europa zu fördern.

1.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass die jüdische Kultur den Bürgerinnen und Bürgern sowie der breiteren Öffentlichkeit als integraler Bestandteil der europäischen Integrität verstärkt nähergebracht und besser zugänglich gemacht werden sollte. Dies wäre auch eine große Chance, das gegenseitige und gemeinschaftliche Verständnis zu fördern, das eine Voraussetzung für den Erfolg der europäischen Idee, aber auch für die Entwicklung des Judentums und die Stärkung der jüdischen Gemeinschaften ist.

1.10. Ein klarer und verlässlicher Rechtsrahmen, in dem Hetze und damit zusammenhängende Phänomene wie die Frage der Desinformation systematisch angegangen werden, ist ein notwendiges und unverzichtbares Element der europäischen Rechtsordnung, jedoch für sich genommen nicht hinreichend. Die Rechtsrahmen sollten durch Bildungsinstrumente und ein System von in den Gemeinschaften und der Gesellschaft weithin genutzter Programme ergänzt werden, mit denen die Bürgerinnen und Bürger erreicht werden können.

1.11. Der weltweite Anstieg des Populismus zeigt, dass Antisemitismus in einem breiteren sozialen Kontext betrachtet werden muss. Es ist unmöglich, eine Form von Hass zu heilen, ohne die anderen Formen von Hass zur Kenntnis zu nehmen und wirksam gegen sie vorzugehen.

1.12. Es ist die unabdingbare Pflicht aller Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre religiösen Überzeugungen und Bräuche frei und ohne Angst ausüben können. Religiöses Mobbing im Allgemeinen und insbesondere in Bezug auf den jüdischen Glauben — mit welchen Mitteln oder in welchem Umfang auch immer — sollte als Verstoß gegen die demokratische Rechtsordnung gelten.

1.13. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, der Bekämpfung von Antisemitismus und dem strategischen Programm zur Förderung des jüdischen Lebens in sämtlichen Aspekten der Kooperation mit Drittländern und internationalen Organisationen eine starke außenpolitische Dimension zu verleihen.

1.14. Zur noch wirksameren Umsetzung der Strategie empfiehlt der EWSA außerdem, auf Ratsebene ein ständiges Gremium zur Überwachung und Bekämpfung von Antisemitismus einzurichten.

1.15. Da der Sport und aufgrund seiner Popularität und Öffentlichkeitswirkung insbesondere der Fußball ein ernstes Risiko für Antisemitismus birgt und er andererseits als wesentliches Instrument zu dessen wirksamer Bekämpfung fungieren kann, ist der EWSA überzeugt, dass auch in diesem Bereich klare Empfehlungen und Leitlinien ausgearbeitet werden sollten.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA verteidigt entschieden und betont nachdrücklich die Grundwerte, die das Fundament der EU und des europäischen Zusammenlebens bilden, d. h. die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören⁽³⁾. Seiner Ansicht nach ist jegliche Form von Antisemitismus unvereinbar mit den europäischen Werten und Normen, da sie zu Rechtsverletzungen und Ausgrenzung führt und hierdurch nicht nur die betroffenen Gemeinschaften und das jüdische Leben, sondern auch das europäische Erbe und das Europa von heute sowie eine demokratische europäische Zukunft bedroht werden, die sich nur in einer pluralistischen Gesellschaft verwirklichen lässt.

⁽³⁾ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>.

2.2. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Strategie nicht nur auf die Bekämpfung von Antisemitismus, sondern auch auf die Unterstützung des jüdischen Lebens abzielt. Positiv ist sicherlich die Feststellung in der Strategie, dass jüdische Gemeinschaften und Einzelpersonen nicht nur passive Opfer der Vergangenheit und Gegenwart, sondern auch Akteure der europäischen Gesellschaften sind, die einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung eines vielfältigen und inklusiven Europas leisten. Der EWSA unterstützt dezidiert die Vision der Strategie für eine europäische Zukunft, in der die jüdischen Gemeinschaften wachsen und sich weiterentwickeln.

2.3. Daher unterstützt der EWSA ausdrücklich die Einführung der Strategie ⁽⁴⁾ und die Tatsache, dass ihr 2021 ein breit angelegter Konsultationsprozess vorausging. Darüber hinaus teilt er in jeder Hinsicht die Auffassung, dass nicht nur der Antisemitismus bekämpft werden muss, sondern zugleich auch öffentliche politische Maßnahmen und gemeinschaftliche Kooperationen zur Förderung der gegenseitigen Akzeptanz anzustreben sind. Darüber hinaus fühlt der EWSA sich zur Unterstützung sämtlicher Bemühungen verpflichtet, mit denen gewährleistet werden soll, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger mit jüdischem Hintergrund sich wohl und sicher fühlen, überall in Europa willkommen sind und in der Europäischen Union eine positive Zukunftsperspektive haben.

2.4. Der EWSA ist überzeugt, dass Antisemitismus nicht nur eine Rechtsverletzung gegenüber dem europäischen Judentum ist, sondern auch einen Test für die europäische Idee, das Zusammenleben in Europa, den Rechtsstaat, die Grundrechte und die Demokratie darstellt. Dementsprechend betrifft dieses Phänomen alle Bürgerinnen und Bürger sowie alle politischen und sozialen Organisationen, die Verantwortung tragen, und ist ein Lackmustest, um zu messen, wie sich die europäische Lebensweise entwickelt und inwieweit die Bürgerinnen und Bürger und die Werte der Union geschützt werden.

2.5. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten eine auf einem gemeinsamen Ansatz basierende Strategie verfolgen müssen, die für sich genommen jedoch nicht ausreicht. Die sich aus den in den Strategien festgelegten Werten ergebenden Verpflichtungen müssen auch auf messbare und überprüfbare Weise umgesetzt und als selbstverständliche Realität des Zusammenlebens in Europa anerkannt werden.

2.6. Die Empfehlungen einer unabhängigen, faktengestützten und auf Gemeinschaftserhebungen basierenden Forschung werden für die Entwicklung und Umsetzung der nationalen Strategien und der damit einhergehende Aktionspläne sowie für deren Überwachung und Bewertung unabdingbar sein, wie dies bereits bei den Erklärungen des Europäischen Rates zur Bekämpfung von Antisemitismus von 2018 ⁽⁵⁾ und zur durchgängigen Berücksichtigung der Bekämpfung von Antisemitismus in allen Politikbereichen von 2020 ⁽⁶⁾ der Fall war.

2.7. Der EWSA empfiehlt, das von der Europäischen Kommission unterstützte Projekt NOA (Networks Overcoming Antisemitism — Netzwerke zur Überwindung von Antisemitismus), im Rahmen dessen die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Antisemitismus anhand objektiver Fragen und Indikatoren auf der Grundlage internationaler und EU-Standards bewertet werden ⁽⁷⁾, in allen Mitgliedstaaten umfassend umzusetzen, um diese bei der wirksamen Konzeption und Weiterentwicklung ihrer politischen Maßnahmen zu unterstützen.

2.8. Der EWSA begrüßt die von der IHRA verwendete Arbeitsdefinition von Antisemitismus und übernimmt sie. Zugleich spricht er sich nachdrücklich dafür aus, dass alle Mitgliedstaaten die Definition übernehmen und auf dieser Grundlage seine politischen Maßnahmen ergreift sowie das Vorgehen der staatlichen und nachgeordneten Einrichtungen in diesem Bereich bestimmt.

2.9. Der EWSA begrüßt und hält es für beispielhaft, dass die Strategie im Rahmen eines breit angelegten Konsultationsprozesses ⁽⁸⁾ entwickelt wurde. Er teilt die Auffassung, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie die Bestimmungen und der Geist der Charta der Grundrechte der Europäischen Union uneingeschränkt geachtet werden müssen.

2.10. Der EWSA befürwortet uneingeschränkt, dass jeder Mitgliedstaat als unverzichtbaren Bestandteil seiner Strategie einen nationalen Koordinator bzw. Sonderbeauftragten ernannt, den er in seinem unabhängigen und selbständigen Wirken unterstützen muss, wobei alle betroffenen gesellschaftlichen Akteure einzubinden sind.

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission — Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens (2021–2030) (COM(2021) 615 final).

⁽⁵⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/de/pdf>.

⁽⁶⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13637-2020-INIT/de/pdf>.

⁽⁷⁾ <https://www.noa-project.eu/report-cards/>: Mit der Methodik werden die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten in zehn auch in der Strategie angeführten Bereichen bewertet: Bildung, Hassverbrechen, Hetze, Medien, Holocaust-Geschichtsbewusstsein, Sport, interreligiöser Dialog, Religionsfreiheit, Kultur und Schutz des kulturellen Erbes, Sicherheit. Fast alle Standards beruhen auf internationalen Normen, Richtlinien, Empfehlungen oder Leitlinien, die von EU-Institutionen oder anderen internationalen Organisationen (z. B. die OSZE oder die Unesco) gebilligt wurden.

⁽⁸⁾ So wurden von den 76 Punkten der von neun europäischen jüdischen Organisationen (B'nai B'rith International (BBI), CEJI — A Jewish Contribution to an Inclusive Europe, Jüdischer Weltkongress (World Jewish Congress -WJC), Europäischer Jüdischer Kongress (European Jewish Congress — EJC), European Union of Jewish Students (EJUS), Europäische Union für Progressives Judentum (European Union for Progressive Judaism — EUPJ), American Jewish Committee (AJC), European Association for the Preservation and Promotion of Jewish Culture and Heritage (AEPJ), B'nai B'rith Europe (BBE)) formulierten gemeinsamen Empfehlung 58 in den endgültigen Text der Strategie übernommen.

2.11. Als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft in der Europäischen Union sieht der EWSA dringenden Handlungsbedarf, und zwar nicht nur in Form einer einmaligen Kampagne bzw. einer Kampagne gegen Antisemitismus, sondern als dauerhafte Überwachungs- und Sensibilisierungsaufgabe in der Europäischen Union. Diesbezüglich empfiehlt der Ausschuss auch nachdrücklich, auf Ratsebene ein ständiges Gremium zur Überwachung und Bekämpfung von Antisemitismus einzurichten⁽⁹⁾. Dies wäre nicht nur ein wichtiges sichtbares Symbol, sondern würde seitens der Mitgliedstaaten auch die wertvolle Arbeit der Koordinatorin der Europäischen Kommission für die Bekämpfung von Antisemitismus und die Förderung des jüdischen Lebens sowie der Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments gegen Antisemitismus stärken.

2.12. Der EWSA erklärt sich bereit, dieses Thema jedes Jahr auf die Tagesordnung eines seiner zentralen Arbeitsorgane zu setzen und gegebenenfalls die Umsetzung der Strategie auch mit anderen Instrumenten (Länderbesuche, Forschungsarbeiten usw.) zu bewerten.

3. Bildungs- und Jugendpolitik

3.1. Der EWSA begrüßt, dass die Bildung einen Schwerpunkt unter den Prioritäten der Strategie bildet, da ihr bei der Bekämpfung und Prävention von Antisemitismus eine Schlüsselrolle zukommt. Zwar tragen Gesetzgebung und Rechtsanwendung, einschließlich des Strafrechts, selbstverständlich maßgeblich zur Bekämpfung des Generationen überspannenden Hasses bei, doch lassen sich Einstellungen, der politische Diskurs und das Denken nur durch bildungspolitische und Gemeinschaftsinstrumente langfristig verändern.

3.2. Aus dem Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) von 2019⁽¹⁰⁾ geht hervor, dass antisemitische Angriffe häufig gegen 18- bis 34-Jährige gerichtet sind und für viele von ihnen zum Alltag gehören. Die jüdischen Schulen müssen in ganz Europa geschützt werden. Der EWSA empfiehlt, Schülerinnen und Schülern weiterführender Schulen, Studierenden und jungen Erwachsenen eine herausragende Rolle bei der Umsetzung der Strategie einzuräumen, indem Jugendleiterinnen und -leiter und Studentenvereinigungen, auch auf lokaler Ebene, darin einbezogen sowie ständige Konsultationen und ein kontinuierlicher Dialog mit ihnen geführt werden. Auch ihre Erfahrungen in den Bereichen Hetze, Hasskriminalität, soziale Medien und Bildung sind sehr wichtig, denn sie sind u. U. die Hauptbetroffenen und ggf. das Hauptziel antisemitischer Angriffe.

3.3. Nach Ansicht des EWSA sollte die Strategie auch sogenannte „gemeinsam konzipierte Maßnahmen“ umfassen, in die alle Interessenträger, einschließlich anderer Minderheitengruppen sowie Vertreterinnen und Vertreter bestehender interreligiöser Organisationen, eingebunden werden, um grundlegende Veränderungen zu bewirken.

3.4. Hochschulen und akademische Kreise können sich ggf. als intellektuelle Brutstätte für Antisemitismus erweisen. In der Strategie sollte folglich die Beteiligung der Universitätsleitung an der Bekämpfung von Antisemitismus eine Priorität sein. Diesbezügliche Leitlinien sind in der Veröffentlichung „Mit Bildungsarbeit gegen Antisemitismus“ der Unesco⁽¹¹⁾ enthalten. Es wäre durchaus ratsam, ihre Umsetzung bindend zu machen. Die Leitlinien betreffen insbesondere transparente Mechanismen, die nach antisemitischen Angriffen greifen: ein angemessenes Verfahren, Berichte über antisemitische Vorfälle und deren Erfassung und die Aufhebung eventueller antisemitischer Maßnahmen der Universitätsleitung.

3.5. Um dem Lehrpersonal in den Schulen und an den Universitäten Klarheit darüber zu verschaffen, was unter Antisemitismus zu verstehen ist, sollten ihnen die in der Strategie genannten Schulungs- und Bildungsmöglichkeiten auch in der Praxis zugänglich gemacht werden. Außerdem sollten die Schulen mithilfe von Instrumenten für die Unterrichtsorganisation und Finanzierungsinstrumenten ermutigt werden, unter Einbeziehung jüdischer, zivilgesellschaftlicher und religiöser Organisationen einschlägige Programme zur Sensibilisierung und zum Wissensaufbau durchzuführen, um gegen die Leugnung, Verfälschung, Verschleierung und Verharmlosung des Holocaust vorzugehen sowie Bemühungen zur Verherrlichung der Nazis und ihrer Kollaborateure entgegenzutreten. Ähnliche Programme könnten Teil von (Integrations-) Kursen für Einwanderer sein. Nach Ansicht des EWSA wäre es wünschenswert und sinnvoll, dass auch die Entscheidungsträger der EU und der Mitgliedstaaten an Schulungen zum Ausbau ihrer Kompetenzen in Bezug auf die jüdische Gemeinschaft und andere Minderheiten teilnehmen können.

3.6. Hinsichtlich der Zukunft und Sicherheit der jüdischen Gemeinschaft in Europa empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, von ihren zuständigen Ministerien Inhalt und Ausrichtung der nationalen Lehrpläne und der Programme der Bildungseinrichtungen in puncto Antisemitismus und Anerkennung jüdischer Werte und der jüdischen Identität prüfen

⁽⁹⁾ Siehe die einleitenden Worte der EWSA-Präsidentin zu der Diskussion über Antisemitismus im Rahmen des Dossiers SOC/704 „Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens“, Sitzung der Fachgruppe SOC, 10. Februar 2022.

⁽¹⁰⁾ Young Jewish Europeans, Perceptions and experiences of antisemitism. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-young-jewish-europeans_en.pdf.

⁽¹¹⁾ <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/education/antisemitism>.

zu lassen; Bildungs- und Schulungsmaterialien sowie pädagogische Hilfsmittel zu einschlägigen Themen (einschließlich der Bekämpfung von ethnischer Intoleranz, Rassismus, Hassverbrechen und Vorurteilen) sollten in Zusammenarbeit mit Berufsverbänden und jüdischen Vertretungsgremien entwickelt werden.

3.7. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, zugängliches und alle betroffenen Gruppen ansprechendes Informationsmaterial für den Unterricht auszuarbeiten, in dem in der Unterrichtssprache und im Interesse der Minderheiten, insbesondere jüdischer Gemeinschaften, definiert wird, was es bedeutet, einer Europäischen Union anzugehören, die auf den Werten der Demokratie und der grundlegenden Menschenrechte fußt, bei denen Vielfalt und Nichtdiskriminierung selbstverständlich implizite Werte sind.

3.8. Der EWSA empfiehlt, dass Sekundar- und Hochschuleinrichtungen sowohl ihr Engagement gegen Antisemitismus als auch die Anerkennung jüdischer Werte zu einem klaren Bestandteil ihrer Antidiskriminierungspolitik machen.

3.9. Der EWSA empfiehlt, bei künftigen öffentlichen Maßnahmen zur Förderung des jüdischen Lebens in allen in der Strategie ermittelten Bereichen den jüdischen Jugendorganisationen eine wichtige Rolle einzuräumen und auch sicherzustellen, dass ihre Aktivitäten angemessen durch die politischen Entscheidungsträger unterstützt werden.

4. Medien

4.1. Um gegen antisemitische Inhalte vorzugehen, sollten die Medien im Rahmen ihrer normalen Tätigkeiten auf gemeinsamen Werten basierende entschlossene Maßnahmen ergreifen und entschieden die Verbreitung positiver Inhalte, bei denen die Würde und die Rechte von Minderheiten, einschließlich Menschen jüdischer Herkunft, anerkannt werden, zu unterstützen, auch durch Kampagnen in den sozialen Medien.

4.2. Die jüdischen Gemeinschaften und ihre Mitglieder sind sowohl in den traditionellen als auch in den sozialen Medien zumeist in sehr begrenztem Maße vertreten, wobei der Schwerpunkt in erster Linie auf den Auswirkungen von antisemitischer Gewalt und Terrorismus sowie auf dem zweifellos wichtigen kollektiven Gedächtnis der Europäerinnen und Europäer in Bezug auf den Holocaust liegt. Gleichzeitig wäre eine darüber hinausgehende Darstellung positiver Inhalte erforderlich, wie etwa die Präsentation der zeitgenössischen jüdischen darstellenden Künste oder jüdischer Feste oder die Förderung jüdischer Sprachen im Sinne der Anerkennung der Bedeutung des gesellschaftlichen Zusammenlebens.

4.3. Über den Bereich der Kultur hinaus laufen derzeit in den EU-Mitgliedstaaten parallel mehrere Projekte und Initiativen der jüdischen Gemeinschaft oder Zivilgesellschaft, die unter Berücksichtigung der Werte und Ziele der EU auf ein inklusiveres und demokratischeres Europa hinwirken. Diese Initiativen werden in mehreren Bereichen durchgeführt, darunter Bekämpfung von Rassismus, Menschenrechte, Umweltschutz und kulturelle Vielfalt.

4.4. Nach Ansicht des EWSA sollte die Gesellschaft die Möglichkeit haben, sich über die sozialen Medien mit den traditionellen Werten sowie historischen und religiösen Ausdrucksformen der jüdischen Gesellschaft vertraut zu machen, und sich allgemein dessen bewusst sein, dass sich das aktive Engagement der jüdischen Gemeinschaft positiv auf die Gesellschaft als Ganzes auswirkt, was auch maßgeblich zur Bekämpfung von Stereotypen beitragen könnte⁽¹²⁾.

4.5. Durch Schulungs- und Informationsmaßnahmen für Journalistinnen und Journalisten müssen Kenntnis und Verständnis des jüdischen Lebens in den Medien verbessert werden, indem für eine ausgewogenere und sensiblere Berichterstattung gesorgt wird.

4.6. In den Medien müssen konsequent alle verfügbaren Instrumente des Verfassungs- und des EU-Rechts eingesetzt werden, um gegen antisemitische Inhalte vorzugehen. Hierzu sollten auch systematisch unter Beteiligung der staatlichen Medienaufsicht und von Watchdog-Organisationen Nachforschungen angestellt werden.

5. Kultur

5.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass die jüdische Kultur den Bürgerinnen und Bürgern sowie der breiteren Öffentlichkeit als integraler Bestandteil der europäischen Integrität verstärkt nähergebracht und besser zugänglich gemacht werden sollte. Dies wäre auch eine große Chance, das gegenseitige und gemeinschaftliche Verständnis zu fördern, das eine Voraussetzung für den Erfolg der europäischen Idee, aber auch für die Entwicklung des Judentums und die Stärkung der jüdischen Gemeinschaften ist.

5.2. Es wird immer dringlicher, Schülerinnen und Schüler in jüdischer Kultur als selbstverständlichem, integrelem und untrennbarem Teil des europäischen Kulturspektrums zu unterrichten, da seit der Schoah nur noch wenige Menschen im Alltag mit dem jüdischen Leben in Berührung kommen.

⁽¹²⁾ Konkrete Beispiele für derartige Kampagnen und Projekte siehe <https://www.noa-project.eu/profiles/>.

5.3. Der EWSA ist davon überzeugt, dass das kulturelle Erbe als lebendige und sich weiterentwickelnde Realität anerkannt, geachtet und gefördert und nicht als Vermächtnis aus vergangenen Zeiten angesehen werden sollte. Hierfür muss durch die Förderung von Partnerschaften mit den Interessenträgern für mehr Beteiligung und Engagement vor Ort gesorgt werden.

5.4. Zwar wird in der Strategie die Faro-Konvention⁽¹³⁾ erwähnt, doch wird darin nicht auf ihre praktische Anwendung eingegangen. Der in der Faro-Konvention vorgesehene Rahmen und die dort vorgegebenen Leitlinien müssen in die Praxis umgesetzt werden, wie z. B. die Zusammenarbeit und die Entwicklung in den Bereichen Wissenschaft, Bildung, Kultur und Kunst, einschließlich des Tourismus.

5.5. Der EWSA fordert die EU-Institutionen, die Mitgliedstaaten, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Organisationen der Sozialpartner auf, den jüdischen Beitrag zur Europäischen Union als integralen und unveräußerlichen Bestandteil unserer gemeinsamen Kultur angemessen zu präsentieren und zu würdigen, z. B. nach dem Vorbild der Initiative „1 700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland“. Er schlägt vor, den Europäischen Tag der jüdischen Kultur unter Einbeziehung der einschlägigen Institutionen und der Zivilgesellschaft zu fördern, und unterstützt die Zusammenarbeit mit dem Europarat bei der Umsetzung und Ausweitung seines Programms der Kulturrouten.

5.6. Wo es keine derartigen Initiativen gibt, sollten nationale Standards und Leitlinien aufgestellt werden, um das jüdische Kulturerbe zu schützen, zu erhalten und neu zu beleben, und zugleich eine angemessene Finanzierung sicherzustellen. Präsenz und Darstellung der jüdischen Kultur im interkulturellen Dialog sollten unterstützt werden.

5.7. Nach Ansicht des EWSA gilt es, integrierte langfristige Strategien zum Schutz des Kulturerbes zu konzipieren, die auf der Beteiligung der lokalen Gemeinschaften und einem multidisziplinären Ansatz beruhen, und ihre Umsetzung mit entsprechenden Finanzinstrumenten zu unterstützen. Dies erfordert die Ermittlung der relevanten Interessenträger (lokale Gemeinschaften, Gemeinden, Freiwillige, Aktivisten, Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft, jüdische Glaubensgemeinschaften, Kirchen, regionale und nationale Institutionen, Behörden), die Festlegung von Informations-, Beteiligungs- und Konsultationsmethoden, die Sondierung von Kooperations- und Partnerschaftsmöglichkeiten und die systematische Unterstützung dieser Prozesse. Die ständige Einbeziehung der European Association for the Preservation and Promotion of Jewish Culture and Heritage (AEPJ), der größten europäischen Vereinigung zum Schutz des jüdischen Kulturerbes, ist hier unabdingbar.

6. Hetze, Hasskriminalität und Sicherheit

6.1. Ein klarer und verlässlicher Rechtsrahmen, in dem Hetze und damit zusammenhängende Phänomene wie die Frage der Desinformation systematisch angegangen werden, ist ein notwendiges und unverzichtbares Element der europäischen Rechtsordnung, jedoch für sich genommen nicht hinreichend. Er muss durch Bildungsinstrumente und weithin genutzte Programme ergänzt werden, mit denen sich die Bürgerinnen und Bürger erreichen lassen und über die u. a. digitale Bildung und Informationskompetenz gefördert, die Werte verantwortungsbewussten bürgerschaftlichen Handelns definiert und Schulungen gegen Vorurteile und Desinformation angeboten werden, um eine Kultur des gegenseitigen Verständnisses aufzubauen.

6.2. Der EWSA hält es für unerlässlich, die Wurzeln jedweder Form von Gewalt gegen jüdische Menschen und Gemeinschaften zu verstehen und deren Ursachen zu ermitteln, um wirksam eingreifen zu können, und zwar nicht nur im Wege der Strafjustiz, sondern auch mithilfe eines wirksameren Maßnahmensystems auf Ebene der Gemeinschaften und der Gesellschaft; hierzu gehört die Förderung von Sensibilisierungskampagnen gegen Diskriminierung, die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Durchführung von Schulungsmaßnahmen für Zielgruppen, damit diese Hetze und Hasskriminalität erkennen können und darin bestärkt werden, darauf zu reagieren, sowie die Hilfe und finanzielle Unterstützung dieser Organisationen in ihren nationalen und internationalen Monitoring-, Datenerfassungs- und Berichterstattungsaktivitäten.

6.3. Nach Ansicht des EWSA können die Bürgerinnen und Bürger in diesen Bereichen nicht in gleichem Maße verantwortlich gemacht werden, sondern es gilt, vor allem auf die Verantwortung derjenigen hinzuweisen, die soziale Vorurteile besonders stark beeinflussen können, und es sind in erster Linie diese Personen, denen ggf. entgegenzutreten ist und die in den schwerwiegendsten Fällen strafrechtlich verfolgt werden müssen. Dazu gehören insbesondere politische Akteure, Bedienstete der öffentlichen und lokalen Verwaltungen sowie Vertreterinnen und Vertreter von Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Die von ihnen begangenen Verstöße sollten dementsprechend vorrangig behandelt werden.

6.4. In diesen Institutionen, insbesondere den Strafverfolgungsbehörden, müssen verstärkt interne Schulungen zur Sensibilisierung durchgeführt werden und in regelmäßigen Abständen interne Evaluierungen durchgeführt werden, um Maßnahmen zur Aufdeckung eventueller Vorurteile beim Personal und zur Verbesserung der Lage zu konzipieren.

⁽¹³⁾ <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=199>.

6.5. Der EWSA empfiehlt, im Rahmen der FRA die derzeitige Sicherheitslage und die Bedrohungen für das Judentum eingehender zu analysieren. Zugleich sollten das Judentum betreffende, auf falschen oder fehlerhaften Informationen basierende Desinformationsversuche insbesondere in Bezug auf rituelle Handlungen in den Mitgliedstaaten aufgedeckt und mithilfe von kommunikationspolitischen und politischen Instrumenten verhindert werden.

6.6. Die institutionalisierten Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Organisationen der jüdischen Gemeinschaft sollten gestärkt und Schulungen angeboten werden, damit die Polizei eben solche Straftaten und ihre auf Vorurteilen beruhenden Beweggründe exakt ermitteln kann. Im Einklang mit der EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025) ⁽¹⁴⁾ sollte die Fähigkeit der jüdischen Gemeinschaft und der Organisationen der Zivilgesellschaft, Opferunterstützungsdienste bereitzustellen, unterstützt werden. Es ist eine EU-weit einheitliche, umfassende und besser vergleichbare Datenerhebung erforderlich.

6.7. Der weltweit zunehmende Populismus macht deutlich, dass zur Bekämpfung des Antisemitismus sein breiterer Kontext untersucht werden muss: Oft geht Antisemitismus mit Fremdenfeindlichkeit, Homophobie, Transphobie, Rassismus und Antiziganismus einher, weshalb sich nur dann eine Form des Hasses beseitigen lässt, wenn auch den anderen Formen Rechnung getragen wird. Es handelt sich hierbei um unterschiedliche Symptome ein und desselben sozialen Phänomens, die sich nicht unabhängig voneinander interpretieren und wirksam angehen lassen.

6.8. Die jüdischen Gemeinschaften in Europa haben einen wachsenden Sicherheitsbedarf für ihre Schulen, Synagogen und Gemeinschaftszentren. Die Staaten sollten in dieser Frage einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz verfolgen und folglich angemessene Maßnahmen und/oder Finanzmittel zur Bewältigung dieser Herausforderungen bereitstellen, um die Sicherheit der jüdischen Einrichtungen und des Lebens der jüdischen Gemeinschaften zu gewährleisten.

7. Religionsfreiheit und -ausübung

7.1. Es ist die unabdingbare Pflicht aller Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre religiösen Überzeugungen und Bräuche frei und ohne Angst ausüben können. Religiöses Mobbing im Allgemeinen und insbesondere in Bezug auf den jüdischen Glauben — mit welchen Mitteln oder in welchem Umfang auch immer — sollte als Verstoß gegen die demokratische Rechtsordnung gelten.

7.2. Der interreligiöse Dialog muss Gegenstand von Strategien sein, die auf den tatsächlichen gemeinsamen Werten der verschiedenen religiösen Organisationen beruhen, und darf nicht als Höflichkeitsgeste betrachtet und nur anstandshalber geführt werden. Dieses Vorgehen muss durch spezifische staatliche Instrumente unterstützt werden.

7.3. Die jüdischen Gemeinschaften wünschen sich ein Ende der zunehmenden Rechtsunsicherheit in Bezug auf rituelle Schlachtungen (Shechita) und die Beschneidung (Brit Mila) und eine einheitliche Regelung dieser Frage auf Ebene des EU-Rechts. Der EWSA empfiehlt daher, diese Themen in jedem Fall mit den jüdischen Gemeinschaften zu erörtern und rechtlich zu regeln, unter Anerkennung der Tatsache, dass sie auch in Europa seit Jahrtausenden fester Bestandteil des jüdischen religiösen Lebens sind.

8. Internationale Dimension

8.1. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, der Bekämpfung von Antisemitismus und dem strategischen Programm zur Förderung des jüdischen Lebens in sämtlichen Aspekten der Kooperation mit Drittländern und internationalen Organisationen eine starke außenpolitische Dimension zu verleihen.

8.2. *Der EWSA begrüßt, dass in der Mitteilung der Kommission internationalen Aspekten Rechnung getragen wird, und hebt insbesondere die Instrumente unserer Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Instrumente zur Heranführung der EU-Kandidatenländer an die EU als geeignete Mechanismen zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung des jüdischen Lebens hervor.*

9. Sport

9.1. Da der Sport und aufgrund seiner Popularität und Öffentlichkeitswirkung insbesondere der Fußball ein ernstes Risiko für Antisemitismus birgt und er andererseits als wesentliches Instrument zu dessen wirksamer Bekämpfung fungieren kann, ist der EWSA überzeugt, dass auch in diesem Bereich klare Empfehlungen und Leitlinien ausgearbeitet werden sollten. In diesem Zusammenhang unterstützt er die einschlägigen Leitlinien des Leitfadens der FIFA für bewährte Verfahren im Bereich Vielfalt und Antidiskriminierung, der auch als wichtiger Bezugsrahmen für die Strategie dienen könnte.

⁽¹⁴⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0258>.

9.2. Die Sportverbände und -organisationen sollten ihre Zielsetzungen entsprechend den Empfehlungen der FIFA thematisch gliedern (interne Vorschriften, Sanktionen und Kontrolle ihrer Umsetzung, Bildung, Vernetzung und Zusammenarbeit, Kommunikation und Chancengleichheit).

9.3. Der EWSA hält es für wichtig, für Fans, Clubs und Vereine im Rahmen eines klaren Engagements ihrerseits Schulungen und Informationsprogramme zu konzipieren und umfassend umzusetzen. Ähnliche Schulungen können auch Teil der Sanktionen gegen Fans sein, zusätzlich zu oder unabhängig von strafrechtlichen Instrumenten.

9.4. Nach Ansicht des EWSA sollten Lehrmaterialien für die Fangemeinde erstellt werden, um den Fans den geschichtlichen Hintergrund des auf den Zuschauertribunen herrschenden Antisemitismus näherzubringen und gleichzeitig zur Schaffung einer Kultur der Inklusion beizutragen ⁽¹⁵⁾.

9.5. Die nationalen Verbände und die Vereine sollten mit sportlichen Mitteln ermutigt werden, in Zusammenarbeit mit einschlägigen lokalen Organisationen selbst Schulungsunterlagen und Sensibilisierungsprogramme auszuarbeiten ⁽¹⁶⁾.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁵⁾ Zum Beispiel <https://changingthechants.eu/wp-content/uploads/2021/10/Guidelines.ENGpdf.pdf>.

⁽¹⁶⁾ Ein gutes Beispiel hierfür ist das Handbuch des FC Chelsea (<https://www.efdn.org/wp-content/uploads/2018/05/CFC-CST-KIO-Antisemitism-Stewards-Guide-2018.pdf>) oder die Initiative „Show Racism The Red Card“ (Rote Karte für Rassismus) (<https://www.theredcard.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 über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen

(COM(2021) 592 final)

(2022/C 290/14)

Berichterstatter: **Carlos Manuel TRINDADE**

Befassung	Europäische Kommission, 1.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	129/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stimmt der von der Kommission vorgenommenen Analyse zu, insbesondere der Feststellung, dass „die illegale Beschäftigung von Personen, die nicht zum Aufenthalt in der EU berechtigt sind, [...] aus wirtschaftlicher Sicht schädlich [ist], da sie zu Einbußen bei den öffentlichen Finanzen, Steuern und Sozialabgaben führt, Löhne mindert, die Arbeitsbedingungen verschlechtert und zu unlauterem Wettbewerb [...] führt“, zum Nachteil der großen Mehrheit gesetzestreuer Unternehmen. „Durch illegale Beschäftigung sind Migranten ferner dem Risiko von Verstößen gegen individuelle und soziale Rechte ausgesetzt, insbesondere durch Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, prekäre Lebens- und Arbeitsbedingungen und eingeschränkten oder überhaupt keinen Zugang zu Sozialschutz“⁽¹⁾.

1.2. Der EWSA nimmt die Auffassung der Kommission zur Kenntnis, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Flexibilität einräumt, zum Erreichen ihrer Ziele unterschiedliche Ansätze zu verfolgen. Dadurch könnte nationalen Besonderheiten in Bezug auf den Arbeitsmarkt, die Rolle der illegalen Beschäftigung und Migration sowie die Schwere der Verstöße Rechnung getragen werden. Alle Mitgliedstaaten müssen jedoch sicherstellen, dass mit den Vorschriften irregulärer Migration entgegengewirkt und illegale Beschäftigung bekämpft wird⁽²⁾.

1.3. Der EWSA unterstreicht, dass die Schwachstellen der Richtlinie mit folgenden Aspekten zusammenhängen: der Umsetzung und konkreten Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die große Bandbreite der Sanktionen, die zumeist nicht abschreckend genug sind, um von der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt abzuhalten, und der Tatsache, dass es gemeinhin nicht gelingt, Migranten — aufgrund ihrer legitimen und begründeten Furcht vor Rückführung in ihr Herkunftsland — zur Zusammenarbeit mit den Behörden zu bewegen. Die Beschwerdeverfahren für Migranten sind im Allgemeinen ineffizient: Es mangelt an kontinuierlichen, detaillierten, aufschlussreichen und ein Problembewusstsein schaffenden Informationen in der Sprache der Zielgruppe; Inspektionen werden (wegen Personalmangels) in nur eingeschränktem Umfang durchgeführt oder sind unwirksam; und seitens der Mitgliedstaaten fehlen aktuelle und ausreichende Berichte und Informationen, die eine regelmäßige Bewertung der Umsetzung ermöglichen würden.

1.4. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie zu verstärken und aktiv mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um die Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Bereitschaft der Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, falls diese es weiterhin versäumen, alle relevanten Informationen über die Umsetzung der sich aus der Richtlinie ergebenden wesentlichen Verpflichtungen in Bezug auf Sanktionen, Inspektionen und den Schutz der Rechte von Migranten zu übermitteln. Der EWSA schlägt der Kommission jedoch vor, im Rahmen der bis 2024 durchzuführenden Bewertung der Umsetzung der Richtlinie zu prüfen, welche Sanktionen gegen jene Unternehmen festgelegt oder verhängt werden können, die wissentlich vom Ergebnis illegaler und krimineller Aktivitäten profitieren.

⁽¹⁾ Mitteilung COM(2021) 592 final, S. 1.

⁽²⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 1.

1.5. In Bezug auf die Sanktionen unterstützt der EWSA uneingeschränkt die Zusagen der Kommission und ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterbreitet er folgende Vorschläge:

- i) Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, das Potenzial aller in der Richtlinie vorgesehenen Sanktionen angemessen zu nutzen, insbesondere die Anwendung aller Verwaltungsmaßnahmen (Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren, die Einziehung öffentlicher Subventionen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Betriebsstätten oder den Entzug der Betriebsgenehmigung). Auch sollte die Kommission die Mitgliedstaaten in diesem Prozess unterstützen.
- ii) Der EWSA empfiehlt, die Sanktionen in den Mitgliedstaaten so auszugestalten, dass sie wirksam, abschreckend (d. h. höher als der Nutzen) und verhältnismäßig sind, auf einem umfassenden Ansatz beruhen und in den Rechtsrahmen der einzelnen Mitgliedstaaten eingebettet sind, sowie einen Mindestrahmen für Sanktionen und Verwaltungsmaßnahmen für die gesamte EU zu schaffen, den jeder Mitgliedstaat mittels seiner eigenen Rechtsvorschriften an seine spezifische wirtschaftliche und soziale Situation stärken und anpassen kann. In diesem Zusammenhang müssen die finanziellen Sanktionen die Gewinne aus der illegalen Beschäftigung mindestens übersteigen.

1.6. In Bezug auf die Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten unterstützt der EWSA die Zusagen der Kommission und ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterbreitet er folgende Vorschläge:

- i) Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten:
 - Der EWSA empfiehlt der Kommission, ihren Dialog mit den Mitgliedstaaten zu verstärken, um eine größere Effizienz der von den Behörden der Mitgliedstaaten entwickelten Verwaltungsverfahren zu gewährleisten.
- ii) Zusammenarbeit der Migranten mit den Behörden bei der Bekämpfung irregulärer Arbeit:
 - Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, dass Migranten, die mit den Behörden in ihrem Vorgehen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, kooperieren, Zugang zu regulären Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen erhalten sollten, um sie zu einer aktiven Zusammenarbeit mit den Behörden des Aufnahmelandes zu bewegen.
- iii) Rolle der Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft:
 - Der EWSA empfiehlt der Kommission, diesen Akteuren Zugang zu spezifischen EU-Förderprogrammen für Tätigkeiten in den Bereichen Information, Beratung, rechtliche und finanzielle Unterstützung und Ausbildung usw. zu gewähren, um ihnen bei der Fortsetzung und Verbesserung ihrer einschlägigen Maßnahmen konkret zu helfen.
 - Der EWSA fordert, die Kofinanzierungspflicht angesichts der Pandemie und der Eigenmittelschwierigkeiten bei spezifischen EU-Programmen ausnahmsweise zu überdenken.
- iv) Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten:
 - ihren Arbeitsaufsichtsbehörden die erforderlichen Mittel zuzuweisen, damit diese ihre Aufgaben wirksam erfüllen können, namentlich verstärkte Inspektionen in den Risikosektoren;
 - alle Medien — insbesondere die sozialen Netzwerke und audiovisuellen Medien — für Kampagnen zu nutzen, um sowohl Unternehmer, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, bezüglich des Risikos einer solchen Beschäftigung als auch die Arbeitnehmer selbst bezüglich der Frage, welche Rechte sie besitzen und wie sie diese ausüben können, in mehreren Sprachen zu informieren und zu sensibilisieren. In diesen Kampagnen sollten die Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft über eigene Möglichkeiten verfügen, ihre Botschaften zu vermitteln;
 - eine Hotline einzurichten, unter der Migranten Fälle von Ausbeutung und andere Praktiken ihrer Arbeitgeber anonym melden können.

1.7. In Bezug auf die Inspektionen unterstützt der EWSA die Zusagen der Kommission und ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterbreitet er folgende Vorschläge:

i) Die Mitgliedstaaten sollten:

- vorrangig auf Risikosektoren ausgerichtete Kontrollstrategien festlegen, die Zahl der Arbeitsaufsichtsbeamten zu erhöhen und die Wirksamkeit der Inspektionen zu verbessern;
- den Empfehlungen oder Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Quote von Arbeitsaufsichtsbeamten — nämlich ein Inspektor pro 10 000 Arbeitnehmer — nachkommen und die Arbeitsaufsichtsbehörden personell hinreichend ausstatten, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können;
- in der entsprechenden Strategie festlegen, dass die Inspektionen nicht gemeinsam mit den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden und dass die Arbeitsaufsichtsbeamten nicht verpflichtet sind, irreguläre Migranten, die sie ggf. in den inspizierten Arbeitsstätten antreffen, an die Behörden zu melden;
- in den Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpartner bereits eine Rolle bei den Inspektionen spielen, dafür sorgen, dass diese Rolle weiterhin geachtet wird;
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit geben, sich im Einklang mit bestehenden nationalen Praktiken, aber unter Einhaltung der IAO-Standards an Inspektionen zu beteiligen, insbesondere durch die Sammlung und Weiterleitung von Informationen.

ii) Die Kommission sollte:

- die Mitgliedstaaten dazu anhalten, im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 81 bis 2024 (voraussichtlicher Termin für den nächsten Evaluierungsbericht) ⁽³⁾ eine ausreichende Zahl von Arbeitsaufsichtsbeamten im Verhältnis zu Arbeitnehmern im jeweiligen Mitgliedstaat sicherzustellen und, falls die Mitgliedstaaten dies nicht tun, eine Gesetzgebungsinitiative zur Umsetzung dieser internationalen Norm in der EU zu erwägen.

iii) In Bezug auf die Beteiligung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) an den Inspektionen:

- Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, die ELA im Einklang mit den Bestimmungen ihrer Verordnung stärker an den europäischen Inspektionsmaßnahmen zu beteiligen, da viele Ketten der Auftrags- und Unterauftragsvergabe an irreguläre Wanderarbeitnehmer bekanntlich auf europäischer Ebene funktionieren, was Inspektionen auf derselben Ebene erfordert.

1.8. In Bezug auf die erheblichen Informationslücken begrüßt der EWSA nachdrücklich die Initiative der Kommission, mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzwerks ein IT-Meldesystem und eine entsprechende Datenbank einzurichten, die zeitnahe, regelmäßige und vergleichbare Informationen liefert, wobei die derzeit bestehenden enormen Schwierigkeiten überwunden werden. Der EWSA schlägt der Kommission jedoch vor, in den einschlägigen Rechtsvorschriften festzulegen, dass diese Datenbank von den Einwanderungsbehörden der Mitgliedstaaten nicht zur Identifizierung von Arbeitnehmern ohne rechtmäßigen Aufenthalt und in der Folge zu ihrer Rückführung in die Herkunftsländer genutzt werden darf.

2. Ziele der Mitteilung

2.1. Die Kommissionsmitteilung, die Gegenstand dieser Stellungnahme des EWSA ist, zielt darauf ab, die Umsetzung der Richtlinie 2009/52/EG ⁽⁴⁾, zu verbessern. Sie ist Teil des umfassenderen Ansatzes des neuen Migrations- und Asylpakets. Die Kommission wird prüfen, wie die Wirksamkeit der Richtlinie verbessert werden kann, und bewerten, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

2.2. Darüber hinaus wird mit dieser Mitteilung der Verpflichtung nach Artikel 16 der Richtlinie nachgekommen, dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht zu erstatten. Darin werden die Maßnahmen genannt, die erforderlich sind, um die Umsetzung der Richtlinie zu verbessern, wobei der Schwerpunkt auf folgenden Aktionsbereichen liegt:

- Sanktionen gegen Arbeitgeber (Kapitel 2);
- Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten (Kapitel 3);
- Inspektionen (Kapitel 4);
- erhebliche Informationslücken (Kapitel 5);

⁽³⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24).

— Verstärkung der EU-Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung (Kapitel 6).

2.3. In der vorliegenden Stellungnahme werden die wichtigsten Aspekte der vorgenannten Kapitel behandelt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA hält es für schwierig, „das Ausmaß der illegalen Beschäftigung in der EU einzuschätzen, da es sich um ein ‚verstecktes‘ Phänomen handelt [...]. Es gibt Anzeichen dafür, dass die illegale Beschäftigung irregulärer Migranten dort höher ist, wo der Anteil der informellen Wirtschaftstätigkeit hoch ist. Obwohl informelle Beschäftigung Schätzungen zufolge durchschnittlich 16,8 % der gesamten Beschäftigungsverhältnisse in der EU ausmacht, ist das Ausmaß der illegalen Beschäftigung irregulärer Migranten immer schwieriger zu quantifizieren, insbesondere was geschlechts- und kinder-spezifische Aspekte angeht, da die irreguläre Migration nach wie vor schwer abzuschätzen ist“⁽⁵⁾. Art und Umfang der irregulären Beschäftigung fallen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich aus. Eine der größten Herausforderungen besteht in einer besseren Verfügbarkeit aktueller und genauer Daten, um die Problematik besser verstehen und angehen zu können.

3.2. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass „[...] Arbeitnehmer ohne gültige Papiere in der Praxis häufig in komplexen Arbeitsverhältnissen, die Unterauftragsvereinbarungen, Arbeitsvermittler und Leiharbeitsunternehmen umfassen, sowie über Online-Plattformen, die kurzfristige Arbeit anbieten (z. B. Auslieferung von Lebensmitteln und Mahlzeiten, Beförderungsdienste), beschäftigt sind, was es schwieriger macht, Arbeitgeber zu ermitteln, die irreguläre Migranten einstellen. Vor diesem Hintergrund soll die Haftung der gesamten Arbeitgeberkette Migranten insbesondere in den Wirtschaftszweigen schützen, in denen die Unterauftragsvergabe weit verbreitet ist, z. B. im Baugewerbe, sowie im neu entstandenen Wirtschaftsbereich der Online-Plattformarbeit“⁽⁶⁾.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass flagrante und fortgesetzte Verletzungen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in einigen Fällen mit anderen Straftaten und staatlichen Versäumnissen einhergehen können, wie in einem wegweisenden Urteil des EGMR aus dem Jahr 2017 festgestellt wird. Darin wurde die gravierende Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern auf den Erdbeerfeldern in Nea Manolada (Griechenland) als Zwangsarbeit anerkannt und klargestellt, dass die Ausbeutung von Arbeitskräften ein Aspekt des Menschenhandels ist⁽⁷⁾.

3.4. Der EWSA hat in früheren Stellungnahmen betont, dass gleichzeitig auch Möglichkeiten für die legale Einwanderung geschaffen und die Gründe für die irreguläre Einwanderung angegangen werden müssen. Insbesondere äußerte der EWSA in seiner Initiativstellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, „Bedenken gegen den Inhalt des Richtlinienvorschlags, den Zeitpunkt seiner Veröffentlichung und die Reihenfolge der Rechtsetzungsvorschläge.“ Gleichzeitig wies er auf die Bedeutung hin, „die der wirksamen Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zukommt. Dies dürfte wegen der zu geringen personellen Ausstattung der Kontrollbehörden, der unklaren Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Behörden sowie der großen Zahl von Unternehmen, die überprüft werden sollen, keine leichte Aufgabe werden.“ Er gelangte zu dem Schluss, dass „die Stärke der Richtlinie [...] in ihrer tatsächlichen Umsetzung liegen [sollte].“

3.5. Trotz der positiven Aspekte der Mitteilung hat der EWSA zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie erhebliche Zweifel, ob diese das geeignete Mittel ist, um die Ausbeutung irregulärer Wanderarbeitnehmer zu bekämpfen und deren Situation in den Aufnahmeländern zu regularisieren.

3.6. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber allein nicht ausreicht, um legale Migrationswege zu fördern und die irreguläre Einwanderung zu überwinden. Es bedarf eines umfassenderen Ansatzes, um die verschiedenen EU-Bestimmungen im Bereich der legalen Migration mit den nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verknüpfen. Unternehmen muss die Beschäftigung von Migranten, deren Aufenthaltsstatus ordnungsgemäß regularisiert wurde, erleichtert werden, d. h., die Vorschriften müssen einfacher, klarer und unbürokratisch sein.

4. Besondere Bemerkungen zu den Sanktionen gegen Arbeitgeber

4.1. Der EWSA hält es für sehr wichtig, in der Richtlinie vorzusehen, dass finanzielle und strafrechtliche Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen, um die Anreize für Arbeitgeber, irreguläre Migranten zu beschäftigen, zu verringern. Die Sanktionen sollten die wirtschaftlichen Vorteile der Beschäftigung irregulärer Migranten bei Weitem übersteigen⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ COM(2021) 592 final, Einführung.

⁽⁶⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.3.

⁽⁷⁾ Chowdury u. a. gegen Griechenland. Die schrecklichen Bedingungen in Manolada sorgten im Jahr 2013 für Aufsehen, als Vorarbeiter auf die aus Bangladesch stammenden Arbeitskräfte, die gegen das Ausbleiben ihres Lohns protestierten, schossen und 30 von ihnen schwer verletzten.

⁽⁸⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.

4.2. Der EWSA verweist ebenfalls auf die in der Richtlinie vorgesehenen zusätzlichen Verwaltungsmaßnahmen, etwa den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren, die Einziehung öffentlicher Subventionen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Betriebsstätten oder den Entzug einer Betriebsgenehmigung. Der EWSA kritisiert, dass diese Maßnahmen nach wie vor viel zu wenig genutzt werden, obwohl sie Arbeitgeber von der Beschäftigung irregulärer Migranten abhalten könnten⁽⁹⁾.

4.3. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede beim Umfang der finanziellen und strafrechtlichen Sanktionen (so schwankt die Höhe der Geldstrafen zwischen 3 000 und 43 000 EUR und die Dauer der Haftstrafen zwischen acht Tagen und 12 Jahren)⁽¹⁰⁾. Es wäre jedoch wichtig, über einen Überblick über die Kombinationsmöglichkeiten der in den Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen zu verfügen.

4.4. Der EWSA betont, dass die Mitgliedstaaten mit einem strengeren Sanktionssystem der Auffassung sind, dass höhere finanzielle Sanktionen eine gute Abschreckung gegen illegale Beschäftigung darstellen, während Mitgliedstaaten, die niedrigere Sanktionen verhängen oder in denen das Risiko von Sanktionen im Vergleich zu den potenziellen Gewinnen aus illegaler Beschäftigung als gering erachtet wird, festgestellt haben, dass die abschreckende Wirkung der Sanktionen nicht ausreicht. Es ist darauf hinzuweisen, dass elf Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften seit 2014 geändert haben, um die verhängten Geldbußen zu erhöhen⁽¹¹⁾.

4.5. Der EWSA versteht zwar, dass — wie in der Mitteilung dargelegt — die unterschiedliche Höhe der in den Mitgliedstaaten verhängten Geldbußen von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, wie etwa der wirtschaftlichen Lage und der Höhe des Mindestlohns in einem Mitgliedstaat. Er ist aber der Auffassung, dass diese Situation Sanktionen ohne abschreckende Wirkung nicht rechtfertigt.

4.6. Der EWSA hält es für inakzeptabel, dass im Bereich der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen über die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen gegen Arbeitgeber und die Zahl der eingeleiteten Verfahren erhebliche Lücken bestehen. Dennoch deuten die verfügbaren Elemente darauf hin, dass die Richtlinie nur begrenzte Auswirkungen hatte, was die Verhinderung von illegaler Beschäftigung durch Sanktionen angeht. Deshalb kritisiert der EWSA, dass es noch nicht gelungen ist, einen effizienten Rahmen für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen in der gesamten EU zu schaffen⁽¹²⁾.

4.7. Der EWSA stellt fest und betont, dass die bei gezielten Konsultationen zu diesem Thema eingeholten Rückmeldungen von Interessenträgern, die Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vertreten, zeigen, dass die Sanktionen für ausbeuterische Arbeitgeber offenbar geringer sind als die Gewinne, die durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Sozialdumping erzielt werden⁽¹³⁾. Nach Einschätzung der Arbeitgeber sind jedoch die Strafen hoch genug und sollte vielmehr die wirksame und verhältnismäßige Durchsetzung von Sanktionen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie durch die einzelnen Mitgliedstaaten verbessert werden.

5. Besondere Bemerkungen zu den Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten

5.1. Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Richtlinie sehen für irreguläre Migranten bestimmte Rechte vor, durch die sichergestellt werden soll, dass letztere angemessen informiert werden sowie bei Verstößen gegen ihre Arbeitnehmerrechte Beschwerde einlegen und ihnen noch zustehende Vergütungen einfordern können. Hierbei handelt es sich um wichtige Bestimmungen, die Migranten vor Ausbeutung und Missbrauch schützen sollen⁽¹⁴⁾.

5.2. Der EWSA nimmt die diesbezüglichen Standpunkte und Einschätzungen der Kommission zur Kenntnis und unterstützt sie, insbesondere folgende Feststellungen:

- i) Um die schützenden Elemente umzusetzen, sind weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Informationen, den Zugang zur Justiz und zu der Möglichkeit, Vergütungsnachzahlungen einzufordern, sowie die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel⁽¹⁵⁾.
- ii) Die meisten Mitgliedstaaten stellen lediglich allgemeine Informationen über die Rechte von Arbeitnehmern zur Verfügung, nicht aber gezielte Informationen, die für die besondere Situation irregulärer Wanderarbeitnehmer relevant sind.

⁽⁹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.3.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.1 und 2.2.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.1.

⁽¹²⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.

- iii) Die Zusammenarbeit der Behörden mit den Sozialpartnern und mit Nichtregierungsorganisationen ist für die Erleichterung der Beschwerdeeinreichung von entscheidender Bedeutung, da letztere häufig direkten Kontakt zu den Arbeitnehmern haben und diese sensibilisieren, die Migranten über ihre Rechte informieren, gegenseitiges Vertrauen aufbauen und den Arbeitnehmern helfen können, Fälle von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und von Arbeitsausbeutung zu erkennen und eine entsprechende Beschwerde einzureichen. Die Rolle der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen ist ebenfalls sehr wichtig, wenn es darum geht, Beschwerden zu erleichtern, Fälle von Ausbeutung aufzudecken und Migranten die Angst zu nehmen, im Falle ihrer Entdeckung durch die Migrationsbehörden in ein Rückführungsverfahren überführt zu werden. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten räumt das Gesetz diesen Akteuren (und insbesondere den Gewerkschaften) eine wichtige Rolle im Rahmen des nationalen Mechanismus zur Erleichterung der Beschwerdeeinreichung ein ⁽¹⁶⁾.
- iv) Irreguläre Migranten, die Opfer von Arbeitsausbeutung geworden sind, haben Schwierigkeiten, Zugang zu den Verfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zu erhalten oder die Bedingungen für die Erteilung der Titel zu erfüllen. So berichten die Interessenträger, dass die Opfer keinen Zugang zu Informationen und rechtlicher Beratung über die Verfügbarkeit von Aufenthaltstiteln und deren Beantragung erhalten und dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels häufig an strafrechtliche Klagen gegen bestimmte Arbeitgeber geknüpft ist oder von der Teilnahme des Opfers an dem betreffenden Strafverfahren abhängig gemacht wird, obwohl dies in der Richtlinie gar nicht vorgesehen ist ⁽¹⁷⁾.
- v) Die EU-Agentur für Grundrechte hat darauf hingewiesen, dass irreguläre Migranten in einigen Mitgliedstaaten keinen Gebrauch von den bestehenden Beschwerdesystemen machen. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben: fehlende Anreize für Arbeitnehmer, Beschwerde einzureichen, begrenzte Informationen über ihre Rechte und den verfügbaren Beschwerdemechanismus, wirtschaftliche Hindernisse wie Mitgliedsbeiträge für Gewerkschaften, die nur Mitglieder unterstützen, und vor allem die Angst, entdeckt, festgenommen und rückgeführt zu werden ⁽¹⁸⁾.
- vi) Auch die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen spielen eine zentrale Rolle bei der Förderung und Umsetzung der in der Richtlinie vorgesehenen Schutzmaßnahmen und bei der verstärkten Ansprache irregulärer Migranten. Die Kommission wird den Dialog mit den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen, die Arbeitnehmer ohne gültige Papiere vertreten, verstärken und sich bei der Entwicklung dieser Tätigkeiten mit der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit abstimmen.

5.3. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass irreguläre Wanderarbeitnehmer — selbst wenn sie von Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft oder Behörden über ihre Rechte informiert wurden — oft keine Beschwerden gegen Arbeitgeber einreichen, um Ansprüche auf nicht gezahlte Vergütungen geltend zu machen oder mögliche Fälle von Ausbeutung zur Anzeige zu bringen, da stets die Möglichkeit besteht, dass sie zur Rückkehr gezwungen werden, dass sie ihr Einkommen verlieren oder dass ihnen gar Vergeltungsmaßnahmen der Arbeitgeber drohen.

6. Besondere Bemerkungen zu den Inspektionen

6.1. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass Inspektionen das wichtigste Instrument zur Ermittlung von Arbeitgebern sind, die irreguläre Migranten beschäftigen und ausbeuten. Auf der Grundlage der Ergebnisse von Inspektionen und der erforderlichen Maßnahmen, die eingeführt wurden, um irreguläre Wanderarbeitnehmer vor Ausbeutung zu schützen, können Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen und mit Sanktionen belegt werden. Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber sieht vor, dass die Mitgliedstaaten wirksame und angemessene Inspektionen sicherstellen, die auf einer Risikobewertung basieren und es ermöglichen, die am stärksten gefährdeten Beschäftigungsbereiche zu ermitteln; nur so lassen sich die Ziele der Richtlinie verwirklichen ⁽¹⁹⁾. Der EWSA betont ferner, dass neben der Gewährleistung wirksamer Inspektionen auch andere Probleme im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt angegangen werden müssen.

6.2. Der EWSA stellt überrascht fest, dass in der Mitteilung jeglicher Hinweis auf die Beteiligung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) an den europäischen Inspektionsmaßnahmen fehlt, denn bekanntlich funktionieren viele Ketten der Auftrags- und Unterauftragsvergabe an irreguläre Arbeitsmigranten auf europäischer Ebene, was Inspektionen auf derselben Ebene erfordert. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese Situation geändert werden muss.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.2.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.2.

⁽¹⁸⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.2.

⁽¹⁹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

6.3. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die Schlussfolgerungen der Kommission zu Inspektionen, insbesondere:

- i) Die Zahl der im gegenwärtigen System durchgeführten Inspektionen dürfte Arbeitgeber kaum davon abhalten, irreguläre Migranten zu beschäftigen. Der Anteil der Arbeitgeber, die Gegenstand von Inspektionen sind, ist in der Regel sehr gering; daher könnten die Arbeitgeber den wirtschaftlichen Vorteil, der sich aus der illegalen Beschäftigung ergibt, höher einschätzen als die Wahrscheinlichkeit, bei einer Inspektion entdeckt zu werden ⁽²⁰⁾.
- ii) Darüber hinaus berichten die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte, dass die Arbeitsaufsichtsbehörden häufig personell unterbesetzt und mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet sind, was sich auf die Zahl und die Häufigkeit der durchgeführten Inspektionen auswirkt ⁽²¹⁾.
- iii) Die Interessenträger befürworten die Idee, Arbeitsinspektionen und Maßnahmen der Strafverfolgungs- bzw. Einwanderungsbehörden durch eine „Brandmauer“ zu trennen, die gewährleisten würde, dass irreguläre Migranten, die während der Inspektionen entdeckt werden, nicht zwecks Rückführung den Einwanderungsbehörden übergeben werden ⁽²²⁾.

6.4. In diesem Zusammenhang hält es der EWSA für inakzeptabel, dass sich die Inspektionen in mehreren Mitgliedstaaten nicht auf Risikosektoren konzentrieren, was den Anforderungen der Richtlinie nicht entspricht ⁽²³⁾. In den meisten Mitgliedstaaten zählen zu den vorrangigen Risikosektoren: Landwirtschaft, Bauwesen, verarbeitende Industrie, häusliche und soziale Dienstleistungen, Hotel- und Gaststättengewerbe.

6.5. Der EWSA unterstreicht die Feststellung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), dass es für die Ermittlung von Migranten, die Opfer der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder von Menschenhandel sind, hilfreich wäre, wenn die Inspektionen gemeinsam von Arbeitsbehörden und Einheiten zur Bekämpfung des Menschenhandels und anderen speziell in der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung geschulten Einheiten durchgeführt würden ⁽²⁴⁾.

6.6. In Bezug auf diesen Standpunkt der Grundrechteagentur stellt der EWSA jedoch fest, dass die vor Ort tätigen Interessenträger darauf hingewiesen haben, dass ausgebeutete Arbeitnehmer davor zurückschrecken, während der Inspektionen ihre Situation zu melden, da sie sonst Gefahr laufen, festgenommen und rückgeführt zu werden, insbesondere wenn die Inspektionen gemeinsam von der Arbeitsaufsicht und der Polizei bzw. den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden.

7. Besondere Bemerkungen zu den erheblichen Informationslücken

7.1. Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich die Zahl der Inspektionen und deren Ergebnisse, die von den Arbeitgebern geleisteten Nachzahlungen, die sonstigen angewandten Maßnahmen und die Erleichterung der Einreichung von Beschwerden mitteilen. Diese Informationen sind von entscheidender Bedeutung für die Bewertung, wie die Maßnahmen der Richtlinie umgesetzt werden, und welche Auswirkungen dies hat. Die Mitgliedstaaten übermitteln nur sehr wenige und uneinheitliche Informationen, die zu erheblichen Datenlücken in Bezug auf Inspektionen und deren Ergebnisse führen ⁽²⁵⁾.

7.2. Der Mangel an zuverlässigen und vollständigen Informationen macht es schwierig, zu beurteilen, ob die Richtlinie eine Verhinderung bzw. Eindämmung illegaler Beschäftigung bewirkt hat und ob die strafrechtlichen Sanktionen in den Mitgliedstaaten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Eine verbesserte Informationserhebung würde zu einer wirksameren Durchsetzungsstrategie sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene beitragen ⁽²⁶⁾.

7.3. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) ein IT-Meldesystem und eine entsprechende Datenbank einzurichten, die zeitnahe, regelmäßige und vergleichbare Informationen liefert ⁽²⁷⁾. Das EMN kann auch ein nützliches Instrument für die Mitgliedstaaten und relevante Interessenträger sein, um voneinander zu lernen und bewährte Methoden auszutauschen.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²¹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²²⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²³⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 5.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 5.

⁽²⁷⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 5.

7.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Datenbank den Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung entsprechen muss und von den Einwanderungsbehörden der Mitgliedstaaten nicht dazu genutzt werden darf, Arbeitnehmer ohne rechtmäßigen Aufenthalt zu identifizieren und in der Folge in ihre Herkunftsländer rückzuführen.

8. Besondere Bemerkungen zur Verstärkung der Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung

8.1. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die folgenden in dieser Mitteilung formulierten Standpunkte und Absichtserklärungen der Kommission:

8.1.1. Wie im neuen Paket dargelegt, muss die EU alle Aspekte dieses Phänomens durch einen umfassenden Ansatz bekämpfen, um der irregulären Migration entgegenzuwirken. Neben der Beseitigung der eigentlichen Ursachen der Migration, der intensiveren Bekämpfung der Tätigkeit von Schleusern mit neuen Kräften und in Partnerschaft mit Drittländern und der Schaffung weiterer legaler Einreisemöglichkeiten muss die EU verstärkt auf illegale Beschäftigung als Anreiz für irreguläre Migration und als Quelle für Ausbeutung und Missbrauch reagieren. Zu diesem Zweck muss eine wirksamere Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie sichergestellt werden. Dies ist das wichtigste Instrument, das uns zur Verfügung steht und dessen Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft wurde⁽²⁸⁾.

8.1.2. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten zwar bei ihren Umsetzungsbemühungen; sie wird aber auch die Umsetzung der Richtlinie kontinuierlich überwachen und sich auf ihre wirksame Durchsetzung konzentrieren. Nach Annahme der Mitteilung wird die Kommission mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um zusätzliche Informationen über die Umsetzung der wichtigsten Verpflichtungen in Bezug auf Sanktionen, Inspektionen und den Schutz der Rechte von Migranten, die sich aus der Richtlinie ergeben, einzuholen und mögliche Lösungen zu ermitteln. Gegebenenfalls wird die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten⁽²⁹⁾.

8.1.3. Bis Ende 2022 wird die Kommission die in der Mitteilung dargelegten Maßnahmen umsetzen und im nächsten Umsetzungsbericht, der spätestens 2024 vorzulegen ist, die erzielten Ergebnisse darlegen. Abhängig von den Fortschritten, die mit den in der Mitteilung vorgelegten Empfehlungen erzielt werden, und von den erneuten Umsetzungs- und Durchsetzungsbemühungen sowie unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungen im Bereich der illegalen Beschäftigung und der Frage, ob die Richtlinie noch die richtigen Antworten darauf enthält, wird die Kommission prüfen, ob der bestehende Rechtsrahmen geändert werden muss⁽³⁰⁾.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

⁽²⁹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

⁽³⁰⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

ANHANG

Der folgende abgelehnte Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 5**SOC/705 — Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen****Ziffer 1.7 Absatz i., dritter Gedankenstrich**

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>— <i>in der entsprechenden Strategie festlegen, dass die Inspektionen nicht gemeinsam mit den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden und dass die Arbeitsaufsichtsbeamten nicht verpflichtet sind, irreguläre Migranten, die sie ggf. in den inspizierten Arbeitsstätten antreffen, an die Behörden zu melden;</i></p>	<p>— <i>eine Klärung der Inspektionsstrategie der Arbeitsaufsichtsbeamten und ihrer beruflichen Verantwortung für die Ermittlung irregulärer Migranten fordern. Der EWSA stellt fest, dass gemeinsame Inspektionen von Arbeitsaufsichtsbehörden und Migrationsbehörden häufig durchgeführt werden, um die Einhaltung der Einwanderungsbestimmungen durchzusetzen. Es sollte anerkannt werden, dass solche Inspektionen ausgebeutete Arbeitnehmer davon abhalten können, während einer Inspektion von ihren Erfahrungen zu berichten. Daher sollten nach Auffassung des EWSA die Inspektionsstrategie der Arbeitsaufsichtsbeamten und ihre rechtlichen Verpflichtungen geklärt werden;</i></p>

Begründung

Der Änderungsantrag zielt darauf ab, die Rolle der Arbeitsaufsichtsbeamten zu präzisieren. Es soll auch darauf hingewiesen werden, dass die Beamten im Rahmen ihrer beruflichen Verpflichtungen dafür verantwortlich sind, irreguläre Migranten, die sie ggf. in den inspizierten Arbeitsstätten antreffen, an die Behörden zu melden. Gleichzeitig wird die Tatsache anerkannt, dass gemeinsame Inspektionen ausgebeutete Arbeitnehmer davon abhalten können, während einer Inspektion von ihren Erfahrungen zu berichten. Eine Klärung der Inspektionsstrategie der Arbeitsaufsichtsbeamten erscheint deshalb zweckmäßig.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 48

Nein-Stimmen: 70

Enthaltungen: 16

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen — Neuer EU Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025)“

(COM(2021) 591 final)

(2022/C 290/15)

Berichtersteller: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Mitberichtersteller: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Befassung	Europäische Kommission, 1.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	212/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Schleusung von Migranten ist eine grenzüberschreitende kriminelle Aktivität, die das Leben von Menschen gefährdet, gegen Grundrechte verstößt und die geordnete Steuerung der Migrationsströme beeinträchtigt. In den letzten 20 Jahren hat die Schleuserkriminalität infolge mehrerer Druckfaktoren in den Herkunftsländern (z. B. Menschenrechtsverletzungen, Gewalttätigkeiten, Konflikte und Ungleichheiten sowie wirtschaftliche und ökologische Bedingungen), aber auch aufgrund fehlender legaler Wege in die Hoheitsgebiete vieler Länder zugenommen. Aufgrund vermehrter Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie ist die Zahl der Menschen gestiegen, die diese illegalen Netze trotz der damit verbundenen Risiken nutzen.

1.2. Es gehörte von Anfang an zu den Zielen der europäischen Migrationspolitik, diese kriminelle Aktivität zu bekämpfen, die Ausbeutung von Migranten durch kriminelle Netze zu verhindern und Anreize für die irreguläre Migration abzubauen. Der neue EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021–2025) versteht sich als Instrument zur Fortsetzung und Verbesserung der Bekämpfung dieser kriminellen Aktivität durch die EU.

1.3. Laut Europol nutzten über 90 % der Menschen, die irregulär in die EU einreisten, für einen Teil der Strecke Schleusernetze. Im Rahmen der Bekämpfung der Schleuserkriminalität räumt die EU der Zusammenarbeit mit Partnerländern Priorität ein, und zwar um die Anreize für diese gefährlichen Reisen abzubauen, um den Ursachen der irregulären Migration entgegenzuwirken, um die reguläre Migration sowie legale und sichere Wege in die EU-Mitgliedstaaten zu fördern, um die Verwaltung der gemeinsamen Grenzen zu unterstützen, um Sogfaktoren wie etwa die Schattenwirtschaft anzugehen und um die Rückkehr und Wiedereingliederung jener Personen zu erleichtern, die sich auf dem Unionsgebiet in einer irregulären Situation befinden.

1.4. Der EWSA begrüßt den neuen EU-Aktionsplan und den darin vorgeschlagenen umfassenden Ansatz als Fortsetzung der Anstrengungen der EU zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität. Es liegt auf der Hand, dass durch die kriminelle Aktivität der Schleusung das Leben von Migranten gefährdet wird und ihre Rechte verletzt werden, dass Menschen, die auf das Unionsgebiet gelangen möchten, ausgenutzt werden und dass damit auch eine Bedrohung für die europäische Sicherheit einhergeht.

1.5. Der EWSA erkennt an, dass der Schutz der Außengrenzen eine Priorität für die EU darstellt. Er weist jedoch darauf hin, dass in diesem Zusammenhang immer die Achtung der Menschenrechte und die Unverletzlichkeit des Völkerrechts zu gewährleisten sind, wobei es stets die Betroffenen zu schützen und die Kriminalisierung von Solidarität zu vermeiden gilt. In jedem Falle darf sich die Bekämpfung der Schleuserkriminalität niemals gegen die Migranten selbst oder gegen die für sie bestimmte humanitäre Hilfe oder Unterstützung richten.

1.6. Der EWSA erachtet es als unerlässlich, die Migrantenschleusung über ein Gesamtrouten-Konzept zu bekämpfen. Dies beinhaltet die Stärkung der vorgeschlagenen Maßnahmen gegen Schleusernetze durch eine bessere Zusammenarbeit von Justiz und Polizei, die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Dialogs mit Nachbarländern bei der Bekämpfung von Schleusernetzen, die Stärkung von Maßnahmen gegen Ausbeutung und zur Gewährleistung des Schutzes von geschleusten Personen und eine besser abgestimmte und nachdrücklichere Bekämpfung der irregulären Beschäftigung und der Ausbeutung von Arbeitskräften.

1.7. Der EWSA stimmt zu, dass es notwendig ist, der Nachfrage ein Ende zu setzen, um die Profite aus Schleusernetzen zu schmälern. Er warnt jedoch vor den Problemen, die auftreten können, wenn nur die Angebotsseite (Netze) betrachtet wird. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass das Vorhandensein legaler, wirksamer und sicherer Kanäle sowie der Schutz des Asylrechts entscheidend sind, um weite Teile dieses gesetzwidrigen Geschäfts lahmzulegen.

1.8. Zudem verurteilt der EWSA nachdrücklich die Instrumentalisierung von Migranten sowie Asylsuchenden zum Zweck der Destabilisierung der EU ⁽¹⁾.

1.9. Der EWSA weist darauf hin, dass Handlungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Menschen sowie medizinischer Versorgung ⁽²⁾ und solidarischer Hilfe nicht kriminalisiert und auf die gleiche Stufe mit Schleusernetzen gestellt werden dürfen und dass sie nur dann strafrechtlich verfolgt werden sollten, wenn sie absichtlich und mit dem Ziel vorgenommen wurden, auf direkte oder indirekte Weise einen finanziellen oder anderen materiellen Vorteil zu erlangen ⁽³⁾. Die Klausel des obligatorischen Haftungsausschlusses muss also ausdrücklich aufgenommen werden, wenn es um humanitär motivierte Hilfs- oder Unterstützungsmaßnahmen geht.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Schleusung von Migranten ist eine grenzüberschreitende kriminelle Aktivität, die das Leben von Menschen gefährdet, gegen Grundrechte verstößt und die geordnete Steuerung der Migrationsströme beeinträchtigt.

2.2. In den letzten 20 Jahren hat die Schleuserkriminalität infolge mehrerer Druckfaktoren in den Herkunftsländern (z. B. Menschenrechtsverletzungen, Gewalttätigkeiten, Konflikte und Ungleichheiten sowie wirtschaftliche und ökologische Bedingungen), aber auch aufgrund fehlender legaler Wege in die Hoheitsgebiete vieler Länder zugenommen. Aufgrund vermehrter Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie ist die Zahl der Menschen gestiegen, die diese illegalen Netze trotz der damit verbundenen Risiken nutzen ⁽⁴⁾.

2.3. Der Hauptunterschied zwischen der Schleusung von Migranten und dem Menschenhandel besteht darin, dass sich Migranten bei der Schleusung freiwillig am Migrationsprozess beteiligen und für die Dienste eines Schleusers bezahlen, um eine internationale Grenze zu überqueren; beim Menschenhandel werden Menschen verschleppt, um sie als Arbeitskraft, zu sexuellen Zwecken oder für die Organentnahme auszubeuten, und die Opfer benötigen Hilfe und Unterstützung. Menschenhandel geschieht nicht unbedingt grenzüberschreitend. Die beiden Phänomene hängen häufig zusammen, da geschleuste Personen möglicherweise von Menschenhändlern als Arbeitskräfte, auf sexuelle Weise oder in anderer Form ausgebeutet werden.

2.4. Es gehörte von Anfang an zu den Zielen der europäischen Migrationspolitik, diese kriminelle Aktivität zu bekämpfen, die Ausbeutung von Migranten durch kriminelle Netze zu verhindern und Anreize für die irreguläre Migration abzubauen. Im 2020 von der Europäischen Kommission vorgelegten Migrations- und Asylpaket heißt es, dass der Bekämpfung der Schleuserkriminalität Priorität eingeräumt wird und dass die EU „die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern intensivieren [wird], um gefährliche Reisen und irreguläre Grenzübertritte zu verhindern, und dazu unter anderem mit Drittländern gezielte Partnerschaften zur Bekämpfung der Migrantenschleusung eingehen [wird].“

2.5. Laut Europol nutzten über 90 % der Menschen, die irregulär in die EU einreisten, für einen Teil der Strecke Schleusernetze.

2.6. Der neue EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021–2025) versteht sich als Instrument zur Fortsetzung der Bekämpfung dieser kriminellen Aktivität durch die EU. Die Schleusung von Migranten ist nicht nur als Migrationsproblematik anzusehen, sondern auch als eine Bedrohung für die Sicherheit der EU-Außengrenzen. Dabei sind eine angemessene Verwaltung und ein wirksamer Schutz der EU-Außengrenzen unter Wahrung des internationalen Rechtsrahmens und der Grundrechte entscheidende Faktoren. Zur Verhinderung der Schleusung von Migranten in die EU muss diese gemeinsame Normen und Verfahren unter Einhaltung der Menschenrechte und internationalen Normen stärken.

⁽¹⁾ Siehe die demnächst veröffentlichte EWSA-Stellungnahme REX/554.

⁽²⁾ CPME statement on criminalisation of acts of solidarity. Siehe auch den Bericht des Europäischen Parlaments (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽³⁾ Artikel 6 des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

⁽⁴⁾ Global Initiative (2021), The Global Illicit Economy.

2.7. Im Rahmen der Bekämpfung der Schleuserkriminalität räumt die EU der Zusammenarbeit mit Partnerländern Priorität ein, und zwar um die Anreize für diese gefährlichen Reisen abzubauen, um den Ursachen der irregulären Migration entgegenzuwirken, um die reguläre Migration sowie legale und sichere Wege in die EU-Mitgliedstaaten zu fördern, um die Verwaltung der gemeinsamen Grenzen zu unterstützen und um die Rückkehr und Wiedereingliederung jener Personen zu erleichtern, die sich auf dem Unionsgebiet in einer irregulären Situation befinden ⁽⁵⁾.

2.8. Die Bekämpfung der Schleuserkriminalität beinhaltet zudem die striktere Anwendung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber ⁽⁶⁾ und die Erkenntnis, dass die irreguläre Beschäftigung ein Faktor ist, der die irreguläre Migration begünstigt, und dass sie mit der Schleusung von Migranten zusammenhängen kann. Es darf nicht vergessen werden, dass sich irregulär aufhältige ausländische Arbeitskräfte in der EU befinden, weil es Arbeitgeber gibt, die eine illegale Beschäftigung anbieten, welche die Mindestarbeitsstandards in Bezug auf Lohn, Arbeitszeit, Arbeitsschutz usw. nicht erfüllt.

2.9. Im neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021–2025) finden die Ergebnisse zielgerichteter Konsultationen und einer öffentlichen Anhörung Berücksichtigung, die zwischen dem 19. März und 11. Juni 2021 stattfanden. Indem er dabei hilft, kriminelle Vereinigungen zu zerschlagen, unterstützt der Aktionsplan ferner die Ziele der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion ⁽⁷⁾ sowie der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025 ⁽⁸⁾ und der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025 ⁽⁹⁾.

3. Bemerkungen zum neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021–2025)

3.1. Der EWSA begrüßt den neuen EU-Aktionsplan und den darin vorgeschlagenen umfassenden Ansatz als Fortsetzung der Anstrengungen der EU zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels.

3.2. Schleuserkriminalität führt dazu, dass das Leben von Migranten gefährdet wird und ihre Rechte verletzt werden und zudem ein ungerechtfertigter Vorteil aus der Situation von Menschen gezogen wird, die auf das Unionsgebiet gelangen möchten. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die nötigen Mechanismen und Instrumente eingerichtet werden sollten, um diese kriminelle Aktivität zu bekämpfen.

3.3. Der EWSA erkennt an, dass der Schutz der Außengrenzen eine Priorität für die EU darstellt. Er weist jedoch darauf hin, dass in diesem Zusammenhang immer die Achtung der Menschenrechte und die Unverletzlichkeit des Völkerrechts zu gewährleisten sind, wobei es stets die Betroffenen zu schützen und die Kriminalisierung von Solidarität zu vermeiden gilt. In jedem Falle darf sich die Bekämpfung der Schleuserkriminalität niemals gegen die Migranten selbst oder gegen die für sie bestimmte humanitäre Hilfe oder Unterstützung richten oder aber als Vorwand für die Abschaffung des Rechts auf Asyl auf EU- und internationaler Ebene herhalten.

3.4. Handlungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Menschen sowie medizinischer Versorgung ⁽¹⁰⁾ und solidarischer Hilfe dürfen nicht kriminalisiert und auf die gleiche Stufe mit Schleusernetzen gestellt werden und sollten nur dann strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie absichtlich und mit dem Ziel vorgenommen wurden, auf direkte oder indirekte Weise einen finanziellen oder anderen materiellen Vorteil zu erlangen ⁽¹¹⁾. Die Klausel des obligatorischen Haftungsausschlusses muss jedoch ausdrücklich aufgenommen werden, wenn es um humanitär motivierte Hilfs- oder Unterstützungsmaßnahmen geht.

3.5. Der EWSA erachtet es als unerlässlich, die Schleusung von Migranten über ein Gesamtrouten-Konzept zu bekämpfen und zur Kenntnis zu nehmen, dass fehlende legale und sichere Wege einen der Gründe darstellen, aus denen Schleusernetze florieren können.

3.6. Überdies ist der EWSA der Ansicht, dass die irreguläre Beschäftigung mit Schleusernetzen in Verbindung gebracht werden kann, an deren Ende oft die Ausbeutung von Arbeitskräften steht. Der EWSA ist deshalb davon überzeugt, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber besser umzusetzen und um die irreguläre Beschäftigung und die Ausbeutung von Arbeitskräften besser abgestimmt und nachdrücklicher zu bekämpfen.

⁽⁵⁾ ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 86.

⁽⁶⁾ Richtlinie 2009/52/EG.

⁽⁷⁾ COM(2020) 605 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 170 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁰⁾ CPME statement on criminalisation of acts of solidarity. Siehe auch den Bericht des Europäischen Parlaments (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽¹¹⁾ Artikel 6 des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

3.7. Der EWSA erachtet es als notwendig, die vorgeschlagenen Maßnahmen gegen Schleusernetze durch eine bessere Zusammenarbeit von Justiz und Polizei, die Unterstützung der Arbeit der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) und Eurojust sowie eine verbesserte Informationserfassung und Informationskampagnen zu den Risiken der Migrantenschleusung vor Ort zu stärken.

3.8. Der EWSA begrüßt, dass dieser integrierte Ansatz zudem eine Verbesserung der Zusammenarbeit und des Dialogs mit den Nachbarländern bei der Bekämpfung von Schleusernetzen beinhaltet, warnt jedoch vor einer möglichen Beeinträchtigung der Kooperationsbeziehungen mit diesen Ländern, was die Schleusernetze durch eine falsche Verwendung von Konzepten wie Rückkehr und Wiedereingliederung letztlich stärken könnte. In dieser Hinsicht ist festzuhalten, dass in der Mitteilung der Kommission zu Recht darauf hingewiesen wird, dass staatliche Akteure irreguläre Migration zunehmend künstlich herbeiführen und erleichtern, um die EU zu destabilisieren.

3.9. Der EWSA erachtet es als wesentlich, Maßnahmen zur Verhinderung von Ausbeutung zu stärken und für den Schutz geschleuster Menschen zu sorgen. In diesem Zusammenhang hält er es für notwendig, Pilotaktionen nach dem Gesamtrouten-Konzept zu entwickeln, in die Verwaltungen und soziale Akteure aus den Herkunfts-, Transit- und Zielländern eingebunden sind.

3.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aufbau operativer Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität mit Drittländern von Interesse ist, weist jedoch darauf hin, dass diese Vereinbarungen weder gegen die Leitprinzipien der EU verstoßen noch mit Ländern geschlossen werden dürfen, in denen es zu systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt.

3.11. Nach Auffassung des EWSA gelingt es im neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021–2025) die Risiken zu ermitteln, die die Schleuserkriminalität und die Geschwindigkeit, mit der sich Schleusernetze an die Gegebenheiten anpassen und neue Techniken zu ihrem größtmöglichen Vorteil einsetzen, mit sich bringen.

3.12. Der EWSA stimmt zu, dass es notwendig ist, der Nachfrage ein Ende zu setzen, um die Profite aus Schleusernetzen zu schmälern, wie im neuen Aktionsplan dargelegt. Er warnt jedoch vor den Problemen, die auftreten können, wenn nur die Angebotsseite (Netze) betrachtet wird, ohne die Notwendigkeit von Strukturreformen zur Verringerung der Nachfrage zu erkennen. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass das Vorhandensein legaler, wirksamer und sicherer Kanäle sowie der Schutz des Asylrechts entscheidend sind, um weite Teile dieses gesetzwidrigen Geschäfts lahmzulegen.

3.13. Der EWSA hat die Sorge, dass eine bessere Verhinderung der Schleuserkriminalität — ein Ziel, das er teilt — eine Verletzung der Verfahren zur Unterstützung schutzbedürftiger Migranten implizieren könnte. Er unterstreicht, dass Parteien und Regierungen in den letzten Monaten zunehmend Maßnahmen ergriffen haben, um Akte der Solidarität unter Strafe zu stellen. Der EWSA weist darauf hin, dass der Schutz gefährdeter Personen und die medizinische Versorgung⁽¹²⁾ und solidarische Hilfe nicht kriminalisiert und auf die gleiche Stufe mit Schleusernetzen gestellt werden dürfen⁽¹³⁾.

3.14. Der EWSA ist der Ansicht, dass den Opfern der Schleuserkriminalität — insbesondere jenen, die besonders schutzbedürftig sind wie etwa (unbegleiteten) Minderjährigen⁽¹⁴⁾, Menschen mit Behinderungen und Frauen — besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte⁽¹⁵⁾. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Richtlinie zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Ausländer in Zusammenhang mit dem Wohl des Kindes vorzulegen. Des Weiteren sollte die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren, sozialen Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen bei der Hilfe und Unterstützung für die Opfer der Schleuserkriminalität als humanitäres Handeln zur Bekräftigung der Grundsätze der EU anerkannt werden.

⁽¹²⁾ CPME statement on criminalisation of acts of solidarity. Siehe auch den Bericht des Europäischen Parlaments (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽¹³⁾ Sachverständigenrat für das Gesetz über nichtstaatliche Organisationen — Konferenz der internationalen nichtstaatlichen Organisationen des Europarates: Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States (2019).

⁽¹⁴⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 24.

⁽¹⁵⁾ Ziel 9 des globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration: Verstärkung der grenzübergreifenden Bekämpfung der Schleusung von Migranten. Siehe auch Ziffer 25 (c): geschlechtersensible und kindergerechte Protokolle für die Kooperation entlang der Migrationsrouten erarbeiten, in denen Schritt für Schritt Maßnahmen zur adäquaten Identifizierung und Unterstützung geschleuster Migranten aufgeführt sind.

3.15. Der EWSA erkennt an, dass mit dem Plan ebenfalls die derzeitigen Probleme im Zusammenhang mit der Instrumentalisierung der Migration, bei der die direkte Beteiligung staatlicher Akteure offenkundig ist, auf zweckdienliche und deutliche Weise angegangen werden. Ebenso wie der Europäische Rat⁽¹⁶⁾ verurteilt der EWSA scharf die Instrumentalisierung von Migranten und Asylsuchenden zu Zwecken der Destabilisierung, so wie jüngst an den Grenzen zu Marokko und insbesondere Belarus⁽¹⁷⁾ zu beobachten war.

3.16. Der EWSA weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten stets die völkerrechtlichen Verpflichtungen erfüllen müssen. So müssen sie zusätzlich zum gesamten Rechtsrahmen der EU beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) und das New Yorker Protokoll über das Asylrecht (1967) einhalten.

3.17. Die Umdeutung der Migration in eine Bedrohung und der Diskurs, in dem Migranten als Gefahr dargestellt werden, haben eine entmenslichende Wirkung und nutzen nur jenen, die Migranten für geostrategische oder nationale politische Zwecke missbrauchen möchten.

3.18. Der EWSA bedauert, dass die Bekämpfung der Schleuserkriminalität mehr Beachtung findet als die Bekämpfung des Menschenhandels, der nach wie vor die einträglichste kriminelle Aktivität ist und nicht nur eine Menschenrechtsverletzung, sondern auch eine echte Bedrohung für die nationale Sicherheit, das Wirtschaftswachstum und die nachhaltige Entwicklung darstellt⁽¹⁸⁾.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ JOIN(2021) 32 final, Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border.

⁽¹⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/de/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>.

⁽¹⁸⁾ Bigio, J., & Vogelstein, R. B. (2021), Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century, Council on Foreign Relations.

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 Arbeitsbedingungen für ein stärkeres soziales Europa: die Vorteile der Digitalisierung für die Zukunft der Arbeit in vollem Umfang nutzen“

(COM(2021) 761 final)

und zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit“

(COM(2021) 762 final)

(2022/C 290/16)

Berichterstatterin: **Cinzia DEL RIO**

Befassung	Europäisches Parlament, 17.1.2022 Rat der Europäischen Union, 4.5.2022
Rechtsgrundlagen	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	149/80/18

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die COVID-19-Pandemie hat manche Veränderungen in der Arbeitswelt, die zuvor bereits im Gange waren, deutlich aufgezeigt, die Verbreitung von Plattformarbeit aller Art beschleunigt und damit das Wachstum und die Auswirkungen der digitalen Wirtschaft verstärkt.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit (COM(2021) 762 final) im Rahmen der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte. Mit diesem Gesetzgebungsakt sollten klare Kriterien für die Einstufung von Arbeitsverhältnissen und für die Regulierung des Einsatzes von Algorithmen festgelegt und der Zugang zu Sozial- und Arbeitnehmerschutz und -rechten gewährleistet werden.

1.3. Der EWSA hat bereits in früheren einschlägigen Stellungnahmen auf die Chancen und Risiken im Zusammenhang mit der Plattformarbeit sowie auf die Notwendigkeit hingewiesen, klare und faire Regeln festzulegen, die einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt, eine wirksame Umsetzung der Arbeitnehmerrechte und bessere Arbeitsbedingungen gewährleisten. Übergeordnetes Ziel sind die Durchsetzung und Stärkung des Binnenmarkts durch Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure.

1.4. Der EWSA hat unterstrichen, dass die Plattformwirtschaft Chancen sowohl für die Unternehmen als auch für die Arbeitnehmer eröffnet. Die Unternehmen können neue Märkte erschließen, Kosten senken und Innovationen in digitale Technologien sowie den Zugang zu den auf globaler und lokaler Ebene verfügbaren Arbeitskräften nutzen, um ihre Effizienz und Produktivität zu steigern. Den Arbeitnehmern eröffnen sich neue Erwerbsquellen und Beschäftigungsmöglichkeiten, die für vulnerable Bevölkerungsgruppen wie junge Menschen, Migranten und Frauen immer wichtiger werden und sogar von entscheidender Bedeutung sind. Diese Chancen müssen auf sozial nachhaltige Weise genutzt werden.

1.5. Zu den angesprochenen Problemen im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen in der Plattformwirtschaft zählen der eingeschränkte Zugang zu Sozialschutz und Sozialversicherung, Gesundheits- und Sicherheitsrisiken, die Unsicherheit der Arbeit, unzusammenhängende Arbeitszeiten, unzureichende Einkommen und Schwierigkeiten bei der Anerkennung kollektiver Rechte. Diese Probleme müssen angegangen werden, und auf geeigneter Ebene, d. h. in der EU, den Mitgliedstaaten und durch Tarifverhandlungen unter Einbeziehung der Plattformen, müssen ausgewogene Lösungen dafür entwickelt werden. Der EWSA hält es für notwendig, die Gleichbehandlung zwischen traditionellen Unternehmen und

jenen Unternehmen sicherzustellen, die auf der Grundlage eines algorithmischen Managements digitale Instrumente für die Arbeitsorganisation und die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse einsetzen (Erteilung von Weisungen, Kontrolle und/oder Ausübung von Organisationsgewalt).

1.6. Digitale Arbeitsplattformen unterscheiden sich in der Größe. Für Plattform-KMU bestehen weitere Herausforderungen, die berücksichtigt werden müssen, u. a. im Zusammenhang mit den Kosten für Infrastruktur und Verwaltungsaufwand sowie für die Anpassung an den digitalen Wandel.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass die Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung ein positives Merkmal der Plattformarbeit sein kann und insbesondere von denjenigen begrüßt wird, die auf Plattformarbeit als zusätzliche Einkommensquelle angewiesen sind. Die Flexibilität sollte jedoch stets auf der Einhaltung der im EU-Recht verankerten grundlegenden Sozial- und Arbeitsnormen beruhen.

1.8. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die rechtliche Einstufung des Arbeitsverhältnisses und seine klare Unterscheidung von echter Selbstständigkeit von entscheidender Bedeutung sind, um Rechtssicherheit für die Unternehmen und Arbeitnehmer sowie die Rechte und den Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Diese Frage wird jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt. Die Rechtsvorschriften in den einzelnen Bereichen, die Gerichtsurteile in Arbeitsstreitigkeiten und die Tarifverträge in bestimmten Segmenten der Plattformarbeit führen zu einer Fragmentierung des Rechtsrahmens in der EU und zu Unterschieden bei der Behandlung von Plattformbeschäftigten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es ist notwendig, den rechtlich verantwortlichen Arbeitgeber genau zu ermitteln, und zwar sowohl in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben als auch mit Blick auf die Etablierung von Tarifverhandlungen.

1.9. In Europa darf es keine unterschiedlichen regulatorischen Ansätze für dieselben Problematiken geben. Der EWSA unterstützt das Ziel des Legislativvorschlags der Europäischen Kommission, diese großen Unterschiede bei den Regelungen in den Mitgliedstaaten anzugehen.

1.10. Der EWSA betont, dass die neuen Bestimmungen der Richtlinie auf dem sozialen Besitzstand der EU beruhen und klare Definitionen enthalten müssen, die nicht mit dem rechtlichen Besitzstand, Tarifvereinbarungen oder der Rechtsprechung der einzelnen Mitgliedstaaten kollidieren dürfen. Die Richtlinie sollte einen klaren Rechtsrahmen bilden, der dann auf nationaler Ebene an die Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten angepasst wird und insbesondere Tarifverhandlungen fördert.

1.11. Zudem werden in dieser Stellungnahme im Besonderen die folgenden Aspekte des Richtlinienvorschlags analysiert:

Einstufungskriterien: Der EWSA weist nachdrücklich darauf hin, dass die in Artikel 4 vorgeschlagenen Kriterien nicht die Dynamik des digitalen Marktes widerspiegeln und permanent aktualisiert werden müssten, wodurch sie vage und mehrdeutig würden. Es wäre angemessener, die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung zugunsten des einzelnen Arbeitnehmers auszulegen, der Arbeitsleistungen und/oder Dienstleistungen für eine digitale Arbeitsplattform erbringt, die algorithmisches Management zur Erteilung von Weisungen, zur Kontrolle und/oder zur Ausübung von Organisationsgewalt nutzt, und somit die Kriterien danach auszurichten. Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass die Plattformen die Möglichkeit haben sollten, die Vermutung eines Arbeitsverhältnisses ggf. zu widerlegen.

1.12. Der EWSA weist darauf hin, dass die spezifische Dimension des algorithmischen Managements, das erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitnehmer hat, im Fall von Plattformarbeitern, die in Berufsregistern eingetragen oder, wo vorhanden, in nationalen Berufsverbänden organisiert sind, möglicherweise nicht herangezogen werden kann, um die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung zu definieren.

1.13. **Bestimmungen über das algorithmische Management:** Der EWSA weist darauf hin, dass algorithmisches Management erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen hat und deshalb von Transparenz und Rechenschaftspflicht für Arbeitnehmer und Unternehmen geprägt sein muss. Algorithmisches Management dient der Überwachung, der Zuteilung von Aufgaben, der Erteilung direkter Weisungen, die die Autonomie einschränken sowie der Bewertung der Arbeitnehmer, ihrer Arbeitsleistungen und ihres Verhaltens, einschließlich ihres Verdiensts und ihrer Arbeitsbedingungen, und kann sogar zur Entlassung führen. In der Richtlinie sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass die in Kapitel III vorgesehenen Rechte in allen Fällen des algorithmischen Managements im Beschäftigungsumfeld greifen.

1.14. Nach Auffassung des EWSA sollten alle Plattformbeschäftigten ein Recht auf Datenübertragbarkeit und die Möglichkeit haben, ihre Daten, einschließlich jene zu ihren Kompetenzen, von den Plattformen herunterzuladen. Darüber hinaus sollten weitere Bestimmungen hinzugefügt werden, um das Recht auf Überprüfung einer automatisierten oder halbautomatisierten Entscheidung zu gewährleisten. Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf ein Arbeitsverhältnis haben könnten, sollten grundsätzlich von Menschen getroffen werden. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission als Schritt in diese Richtung.

1.15. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung einer wirksamen Durchsetzung der Vorschriften durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzbehörden und den Arbeitsaufsichtsbehörden und verweist auf die Notwendigkeit, zu klären, wo die Verantwortlichkeiten, u. a. auch in grenzüberschreitenden Fällen, liegen.

1.16. **Kollektive Rechte:** Der EWSA betont, dass in Artikel 14 der Richtlinie in Bezug auf das Recht, Tarifverhandlungen zu führen, ausdrücklich auf Gewerkschaften Bezug genommen werden sollte. Ferner sollten die Rechte auf Unterrichtung und Anhörung und das Recht auf Tarifverhandlungen allen Plattformbeschäftigten zuerkannt werden.

1.17. Mit der Richtlinie sollten faire Kündigungsverfahren für Plattformbeschäftigte sowie Verfahren für die Unterrichtung und Anhörung bei Massenentlassungen gewährleistet werden.

1.18. Der EWSA verweist im Einklang mit der Europäischen Kompetenzagenda auf die Bedeutung angemessener Schulungen und Informationen für Plattformbeschäftigte, die in verschiedenen Sprachen bereitgestellt werden könnten und Aufschluss darüber geben sollten, wie sie die jeweilige Plattform nutzen, über sie arbeiten und ihre digitalen Kompetenzen verbessern können.

2. Einführung und Kontext

2.1. Die COVID-19-Pandemie hat den Einsatz der Plattformarbeit beschleunigt und uns manche Veränderungen in der Arbeitswelt vor Augen geführt, die zuvor bereits im Gange waren. Der EWSA hat bereits betont, dass die Plattformwirtschaft Chancen sowohl für die Unternehmen als auch für die Arbeitnehmer eröffnet. Digitale Arbeitsvermittlungsplattformen haben in einer Reihe von Branchen rasch Verbreitung gefunden. Die Unternehmen können neue Märkte erschließen, Kosten senken und Innovationen in digitale Technologien sowie den Zugang zu den auf globaler und lokaler Ebene verfügbaren Arbeitskräften nutzen, um ihre Effizienz und Produktivität zu steigern. Den Arbeitnehmern eröffnen sich neue Erwerbsquellen und Beschäftigungsmöglichkeiten, die für vulnerable Bevölkerungsgruppen wie junge Menschen, Migranten und Frauen immer wichtiger werden und sogar von entscheidender Bedeutung sind.

2.2. Es gibt jedoch auch Herausforderungen im Bereich der Arbeitnehmerrechte, Vermögensverteilung und Nachhaltigkeit, die auf europäischer Ebene angegangen werden müssen ⁽¹⁾. Die Plattformarbeit entwickelt sich zu einem wichtigen Element im neuen Spektrum produktiver Erwerbstätigkeiten, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem digitalen Wandel stehen. Der EWSA hat bereits in früheren einschlägigen Stellungnahmen ⁽²⁾ auf die diesbezüglichen Chancen und Risiken hingewiesen und gesetzgeberische Maßnahmen auf europäischer Ebene mit klaren Kriterien für die Einstufung von Arbeitsverhältnissen, die Regelung des Einsatzes von Algorithmen und die Gewährleistung des Zugangs zu Sozial- und Arbeitnehmerschutz und -rechten gefordert.

2.3. Viele der auf den verschiedenen digitalen Arbeitsplattformen tätigen Menschen sind aufgrund ihrer wirtschaftlich schwachen Position erhöhten Gesundheits- und Arbeitsschutzrisiken ⁽³⁾ sowie prekären Beschäftigungsverhältnissen ⁽⁴⁾ ausgesetzt. Dieses Problem lässt sich allerdings nur schwer innerhalb genauer und spezifischer nationaler Grenzen fassen. Darüber hinaus gelten in den meisten Rechtssystemen der EU für atypisch Beschäftigte ein abgeschwächter allgemeiner Schutz und eingeschränkte Sozialschutzmechanismen.

2.4. Der EWSA stellt fest, dass die Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung ein positives Merkmal der Plattformarbeit sein kann und insbesondere von denjenigen begrüßt wird, die auf Plattformarbeit als zusätzliche Einkommensquelle angewiesen sind, wie z. B. junge Menschen. Die Flexibilität sollte jedoch stets auf der Einhaltung der im EU-Recht verankerten grundlegenden Sozial- und Arbeitsnormen beruhen und kann durch nationale Rechtsvorschriften oder Tarifverträge auf der Grundlage des geltenden EU-Rechtsrahmens geregelt werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich insbesondere für junge Menschen mit Unterbrechungen in den Beschäftigungszeiten, geringen und nicht angemessenen Einkommen, die das Geld für ihre Sozialversicherungsbeiträge für die künftige Rente aufbringen müssen ⁽⁵⁾.

2.5. Die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Beschäftigungsverhältnisse, die in den einzelnen Mitgliedstaaten auf digitalen Arbeitsplattformen entstehen, erschwert einheitliche nationale Lösungen für die Gewährleistung des notwendigen Sozialschutzes, der erforderlichen Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie angemessener Einkommensniveaus, Arbeitszeitregelungen und Arbeitsbedingungen. Die Vielfalt der auf nationaler Ebene vorhandenen Arbeitsbeziehungen und die nur schwach ausgeprägten Mechanismen für den individuellen und kollektiven Schutz verstärken das Problem auf EU-Ebene. Sie leisten Sozialdumping und unlauterem Wettbewerb Vorschub, mit denen die europäischen und nationalen Arbeitsschutzstandards ausgehebelt werden können.

⁽¹⁾ ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 70, Ziffer 2.7.

⁽²⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 173, ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 1, ABl. C 194 vom 12.5.2022, S. 50, ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 61, ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 70.

⁽³⁾ GFS-Umfrage COLLEEM II.

⁽⁴⁾ Studie der Kommission (2021).

⁽⁵⁾ Europäisches Jugendforum — *Position paper on Platform work*.

2.6. Digitale Arbeitsplattformen lassen sich in zwei große Kategorien einteilen: internetbasierte Online-Plattformen und standortbasierte Plattformen. Die beiden Kategorien unterscheiden sich in der Größe. Für Plattform-KMU bestehen weitere Herausforderungen, die berücksichtigt werden müssen, u. a. im Zusammenhang mit den Kosten für Infrastruktur und Verwaltungsaufwand sowie für die Anpassung an den digitalen Wandel.

2.7. Immer mehr Menschen arbeiten für Arbeitgeber, die auf Online-Plattformen zurückgreifen, und zwar nicht nur in der Europäischen Union, sondern überall auf der Welt ⁽⁶⁾. Die IAO und Eurofound haben die Probleme für traditionelle Unternehmen aufgezeigt. Dazu gehört der unlautere Wettbewerb durch Plattformen, von denen einige nicht der konventionellen Besteuerung und anderen Vorschriften für ihre Beschäftigten unterliegen. Zudem wurde in der umfangreichen einschlägigen Rechtsprechung nachgewiesen, dass einige Plattformen ihren Wettbewerbsvorteil aus einem Geschäftsmodell ziehen, bei dem die geltenden Rechtsvorschriften in den Bereichen Soziales, Umwelt und Wirtschaft umgangen werden ⁽⁷⁾. Diese Geschäftsstrategie ist nicht auf eine langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit ausgerichtet und schadet dem fairem Wettbewerb, insbesondere zwischen den großen und den Kleinst- oder Kleinunternehmen der Plattformwirtschaft.

2.8. Mit dem von der EU nachdrücklich unterstützten digitalen Wandel werden in Zukunft immer mehr Branchen und Berufe vom Online-Plattform-Modell betroffen sein. Der EWSA hat wiederholt betont ⁽⁸⁾, dass gute Binnenmarktvorschriften durchgesetzt und gestärkt, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer gewährleistet werden und die Vorteile der Digitalisierung sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen zugutekommen müssen. Es geht vor allem darum, einen Rechtsrahmen zu entwickeln, der mittels klar definierter Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten ein sicheres, faires und gesundes Arbeitsumfeld und ebensolche Arbeitsbedingungen gewährleistet.

2.9. Alle Arbeitnehmer haben ein Recht auf faire und angemessene Arbeitsbedingungen. Dies ist ein Grundprinzip des internationalen Arbeitsrechts und des EU-Rechts. Der Arbeitnehmer muss gemäß Artikel 4 der Richtlinie (EU) 2019/1152 vom Arbeitgeber über die wesentlichen Elemente des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses informiert werden. Für Plattformbeschäftigte müssen die gleichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen gelten wie in dem Land, in dem die Dienstleistung erbracht wird.

2.10. Die zentrale Frage ist daher die klare Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ und seine klare Unterscheidung vom echten „Selbstständigen“. Die Wirksamkeit und Effektivität des Rechtsrahmens insgesamt hängt von der Klarheit dieser Definitionen ab. Aus den genannten Studien ⁽⁹⁾ geht hervor, dass Arbeitnehmer in vielen Fällen aufgefordert werden, sich als Selbstständige zu registrieren, sodass die Herausforderung darin besteht, Scheinselbstständigkeit zu verhindern. Die Arbeitnehmer sollten alle notwendigen Informationen erhalten, um entscheiden zu können, ob sie wirklich als Selbstständige tätig sein wollen oder nicht. Die von der Europäischen Kommission durchgeführte Studie, auf die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu dem Bericht über die Folgenabschätzung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit verwiesen wird, zeigt, dass schätzungsweise 5,5 Millionen Plattformbeschäftigte fälschlicherweise als Selbstständige eingestuft sind.

2.11. Die rechtliche Einstufung von Beschäftigungsverhältnissen wird in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt. Die Gefahr der Fehleinstufung liegt hauptsächlich darin begründet, dass es kaum nationale Rechtsvorschriften gibt und keine Rechtsklarheit herrscht. Bislang wurde die Frage der rechtlichen Einstufung von Plattformarbeit noch von keinem Mitgliedstaat umfassend angegangen. Einige Mitgliedstaaten (Italien, Spanien und Frankreich) haben sektorspezifische Rechtsvorschriften mit dem Schwerpunkt auf Plattformen für Verkehrs- und Lieferdienstleistungen erlassen. Viele Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande und Schweden) haben versucht, Arbeitsverhältnisse mit unklarer Einstufung durch Rechtsvorschriften, Verwaltungsakte oder Rechtsprechung zu regeln und zu klären. Diese beziehen sich jedoch auf allgemeine Arbeitsmarktsituationen und lassen die Besonderheiten der Plattformarbeit unberücksichtigt. In Italien und Spanien spielten dabei Tarifverhandlungen sowie spezifische Vereinbarungen und Protokolle im Vorgriff auf besondere Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle.

2.12. Die Auffassung, dass das in den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehende nationale Rechtssystem die verschiedenen Formen der Arbeit über digitale Plattformen derzeit nicht in ausreichender Weise regeln kann, wird durch die fast 100 Rechtsstreitigkeiten bestätigt, die von Arbeitnehmern und/oder ihren gewerkschaftlichen Vertretern bislang angestrengt wurden, sowie durch die große Vielfalt an Lösungen, die die Rechtsprechung in vielen europäischen Ländern für diese Rechtsstreitigkeiten liefert. Dabei wird mitunter der Selbstständigenstatus der Arbeitnehmer bestätigt, zunehmend

⁽⁶⁾ Bericht der IAO *The role of digital labour platforms in transforming the world of work*; EUROFOUND-Bericht 2018; Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit Angaben zu den Zahlen und zum Umsatz, der sich während der Pandemie verdreifacht hat (laut IAO wurde in der EU 2020 ein Umsatz von 12 Mrd. Euro verzeichnet); CEPS Final Report 2021; *Digital Labour Platforms in the EU*; ETUI-Studie 2021; *The definition of worker in the platform economy: exploring workers' risks and regulatory solutions*.

⁽⁷⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 1, Ziffer 3.2.7.

⁽⁸⁾ ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 1, ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 1, ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 70, ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 15.

⁽⁹⁾ Siehe Fußnote 6.

aber auch das Vorliegen einer abhängigen Beschäftigung anerkannt, und eine dritte Lösung besteht darin, diesen konkreten Fall rechtlich als Zwischenform einzustufen⁽¹⁰⁾. Die Rechtsstreitigkeiten haben zwar zu widersprüchlichen Ergebnissen geführt, betreffen jedoch zumeist Liefer- und Fahrdienste (Plattformen für Dienste vor Ort), und die Urteile stimmen in der Mehrheit aber darin überein, dass auf Plattformen tätige Menschen als abhängig Beschäftigte einzustufen sind (insbesondere bei Verkehrs- und Lieferdienstleistungen, also in jenen Bereichen, in denen wahrscheinlich der höchste vertragliche und gewerkschaftliche Schutz gewährleistet ist).

2.13. Eine weitere zentrale Frage betrifft die Auswirkungen des dem Geschäftsmodell digitaler Arbeitsplattformen inhärenten algorithmischen Managements auf die Arbeitsbedingungen⁽¹¹⁾. Hier müssen Transparenz und Rechenschaftspflicht in Bezug auf Algorithmen für Arbeitnehmer und Unternehmen gewährleistet werden.

2.14. Einzelne Mitgliedstaaten (Italien, Spanien) haben Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation ergriffen und dazu Gesetzesinitiativen auf den Weg gebracht, die sich speziell mit dem algorithmischen Management am Arbeitsplatz befassen. Darüber hinaus wird das algorithmische Management in vielen Mitgliedstaaten durch Maßnahmen in den Bereichen Schutz der Privatsphäre, Datenschutz und Nichtdiskriminierung angegangen (Österreich, Belgien, Zypern, Tschechien, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande und Schweden). In mehreren Ländern sind einschlägige Gerichtsentscheidungen ergangen (Frankreich, Italien, Niederlande, Polen und Luxemburg)⁽¹²⁾. Innerhalb der EU bestehen bei den einschlägigen Rechtsvorschriften erhebliche Unterschiede, sodass für die digitalen Arbeitsplattformen in den unterschiedlichen Ländern sehr unterschiedliche Vorschriften gelten. Da die Plattformwirtschaft flexibel und mobil ist und sich rasch weiterentwickelt, wird dieses Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten erschweren.

2.15. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative der EU-Organe zu begrüßen, insbesondere das von der Europäischen Kommission am 9. Dezember 2021 vorgelegte Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf Plattformen im Rahmen der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte. Mit der Initiative der Europäischen Kommission, einen Gesetzgebungsvorschlag in Form einer Richtlinie vorzulegen, wird der dringenden Notwendigkeit Rechnung getragen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Herangehensweise an dieses Thema und die oben dargelegten problematischen Aspekte anzugehen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Entscheidung der Kommission, einen Richtlinienvorschlag vorzulegen, der sich auf Online-Plattformarbeit (juristische Dienstleistungen, Übersetzungen, freiberufliche Dienstleistungen usw.) und Plattformarbeit vor Ort mit physischer Dienstleistungserbringung (z. B. Taxis, Lieferdienste, häusliche Dienstleistungen) erstreckt. Wie aus Erwägungsgrund 49 des Richtlinienvorschlags klar hervorgeht, ist die Notwendigkeit einer Richtlinie anstelle unverbindlicher Rechtsinstrumente aufgrund der äußerst großen Vielfalt der Situationen, Arbeitsbedingungen und Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten gerechtfertigt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Gewährleistung eines formellen und tatsächlichen Versicherungsschutzes und die Angemessenheit und Transparenz der Sozialschutzsysteme, zumal die Mitgliedstaaten unterschiedliche Sozialschutzniveaus vorsehen. Die große und weiter steigende Zahl der Gerichtsverfahren und der Urteile, die zugunsten einer Einstufung dieser Arbeitsform als abhängige Beschäftigung ergehen, ist ein klarer Beleg dafür, dass die Thematik auch in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen nicht ausreichend klar geregelt ist. Das Ziel, die Arbeitsbedingungen für Plattformarbeit zu verbessern, lässt sich somit von den einzelnen Mitgliedstaaten im Alleingang nicht ausreichend verwirklichen, sondern kann im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip besser auf EU-Ebene erreicht werden.

⁽¹⁰⁾ Auf Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses haben zum Beispiel folgende Gerichte erkannt: das französische Kassationsgericht (*Cour de Cassation*) (Sozialkammer, Urteil Nr. 374 vom 4. März 2020), das die von einem Uber-Fahrer geleistete Arbeit als Beschäftigungsverhältnis anerkannte; das Oberste Gericht von Madrid (*Tribunal Superior de Justicia de Madrid*, Sozialkammer, Urteil Nr. 40/2020 vom 17. Januar 2020), das das Arbeitsverhältnis zwischen den Fahrern und der Plattform Deliveroo als Beschäftigungsverhältnis anerkannte; das Gericht von Barcelona in seiner Entscheidung vom 13. Januar 2021, in der das Arbeitsverhältnis von insgesamt 748 Fahrern als abhängige Beschäftigung anerkannt wurde. Gemäß dem zuletzt genannten Urteil müssen bei der Beurteilung der Art einer Arbeitsbeziehung neue Faktoren herangezogen werden, wobei das Gericht zu dem Schluss kam, dass die Arbeitszeitflexibilität in jedem Fall eine Entscheidung im Sinne der für das Unternehmen profitabelsten Zeitfenster darstellt und mit Sicherheit nicht darin begründet ist, für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für die Fahrer zu sorgen, weshalb letztere als abhängig Beschäftigte anzusehen sind. Neben diesen Urteilen sind auch Gerichte in Belgien, Italien und den Niederlanden nicht dem Argument gefolgt, dass eine selbstständige Erwerbstätigkeit vorliegt, und haben die angebliche Selbstbestimmtheit der Fahrer in Bezug auf die konkrete Erbringung der Dienstleistung relativiert.

⁽¹¹⁾ *Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work.*

⁽¹²⁾ *Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work.*

3.2. Zu Recht heißt es in Erwägungsgrund 9 des Richtlinienvorschlags: „Wenn Plattformen in mehreren Mitgliedstaaten oder grenzüberschreitend tätig sind, ist nicht immer klar, wo und von wem die Plattformarbeit ausgeführt wird. Außerdem verfügen die nationalen Behörden über keinen einfachen Zugang zu Daten über digitale Arbeitsplattformen wie etwa die Anzahl der Personen, die Plattformarbeit leisten, sowie deren Beschäftigungsstatus und Arbeitsbedingungen. Dies erschwert die Durchsetzung der geltenden Vorschriften, auch in Bezug auf das Arbeitsrecht und den Sozialschutz.“ Der EWSA hat bereits auf die notwendige Einrichtung eines Plattformregisters in allen Mitgliedstaaten sowie einer europaweiten Datenbank zur Erfassung großer wie kleiner Plattformen hingewiesen ⁽¹³⁾.

3.3. Die unklare Rechtslage kann in bestimmten Fällen das Aufkommen und die Verbreitung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie von Formen von Ausbeutung und Konkurrenzkampf zwischen den Beschäftigten selbst begünstigen, die ggf. im Rahmen von illegaler „Untervergabe“ arbeiten. Oft handelt es sich um Migranten, die sich in einer objektiv schwachen Position befinden und die angestrebten Mindestschutzrechte nicht kennen. Die vorgeschlagene Richtlinie enthält keine Bestimmungen über die Unterauftragsvergabe, weshalb sie den betroffenen Plattformbeschäftigten keinen Schutz vor diesen Praktiken bietet ⁽¹⁴⁾.

3.4. Der Kommissionsvorschlag fällt jedoch zu bestimmten Punkten vage, allgemein und mehrdeutig aus. Er bringt nicht die Ziele des Schutzes und der Gewährleistung der Sozial- und Arbeitnehmerrechte zum Ausdruck, die in den Erwägungsgründen klar herausgearbeitet werden. Dies gilt insbesondere für die Definition eines über digitale Plattformen tätigen Beschäftigten (Artikel 2 und 5) und die Rechte der Beschäftigten und der Gewerkschaftsvertreter auf Unterrichtung und Anhörung (Artikel 9, in dem explizit nur auf die Richtlinie 2002/14/EG verwiesen wird). Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass in dem Richtlinienvorschlag der Schutz der Arbeitnehmerrechte häufig mit dem Grundsatz der unternehmerischen Freiheit gleichgesetzt wird. Die Arbeitnehmerrechte und die Grundfreiheiten müssen im Einklang mit den Rechtsvorschriften und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union angemessen geschützt werden.

3.5. Der EWSA hält es für erforderlich, in die Richtlinie spezifische Bestimmungen zu Arbeitsbedingungen und Sozialschutz auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots aufzunehmen, die auch auf Arbeitnehmer in ähnlichen oder vergleichbaren Beschäftigungssituationen im selben Sektor Anwendung finden sollten. Dies würde die Entwicklung eines einheitlichen vertraglich garantierten Schutzes für die verschiedenen Sektoren fördern und zur Bekämpfung von Sozial- und Steuerdumping beitragen.

3.6. Der EWSA begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Bemühungen, den Austausch bewährter Verfahren im Rahmen ihres Programms „Voneinander lernen“ sowie die Aktivitäten der Europäischen Arbeitsbehörde im Rahmen ihres Mandats zu unterstützen, die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der EU-Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und erforderlichenfalls bei der Erstellung von Leitlinien zu diesen Vorschriften zu unterstützen und zu beraten, auch durch EU-Programme (wie Horizont Europa) ⁽¹⁵⁾.

3.7. Nach Ansicht des EWSA sollte die Richtlinie durch klare Referenzkriterien und Grundsätze den nationalen Gesetzgebern den Weg vorgeben und Anreize setzen, damit im Rahmen von Tarifverträgen Regeln festgelegt werden, die Verlässlichkeit, Sicherheit und Berechenbarkeit in einem stark digitalisierten Produktionsumfeld bieten. Diese Bestimmungen müssen auf die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle digitalen Arbeitsplattformen und Offline-Diensteanbieter abzielen. Sie dürfen weder mit dem EU-Besitzstand kollidieren noch die Vorschriften zur Festlegung des Beschäftigungsstatus in einem Dienstleistungsverhältnis entsprechend den nationalen Gesetzesvorschriften und Tarifvereinbarungen sowie der Rechtsprechung in den einzelnen Mitgliedstaaten inhaltlich oder in Bezug auf den Anwendungsbereich antasten. Außerdem dürfen sie den fairen Wettbewerb der Unternehmen nicht untergraben.

3.8. Der EWSA hält es außerdem für notwendig, die Gleichbehandlung zwischen den *traditionellen* Unternehmen und jenen Unternehmen sicherzustellen, die digitale Kontrollinstrumente auf der Grundlage einer algorithmischen Datenverarbeitung einsetzen. Ausgangspunkt muss der transparente und faire Wettbewerb zwischen allen Unternehmen sein. Dabei ist auch der abhängige Beschäftigtenstatus von Arbeitnehmern zu klären, die in diesen Bereichen Dienstleistungen erbringen oder Tätigkeiten verrichten. Der EWSA begrüßt zudem das Ziel der Kommission, den Status echter Selbstständiger zu klären und diese zu unterstützen: „Bei Bedarf werden die Selbstständigen auch Unterstützung bei der Klärung ihres Status erhalten. Von der Richtlinie wird erwartet, dass sie die Autonomie der Selbstständigen stärkt und ihre Fähigkeit unterstützt, ihre unternehmerischen Möglichkeiten zu nutzen, z. B. durch die Entwicklung ihres Kundenstamms. Diejenigen, die bereits als echte Selbstständige tätig sind, behalten die mit ihrem Beschäftigungsstatus verbundenen Vorteile“ ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 173, Ziffer 1.15.

⁽¹⁴⁾ Bericht von Fairwork (2021); *Fairwork response to the European Commission's Proposal for Directive on Platform Work*.

⁽¹⁵⁾ Siehe Mitteilung der Kommission.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 761 final vom 9.12.2021 „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bessere Arbeitsbedingungen für ein stärkeres soziales Europa: die Vorteile der Digitalisierung für die Zukunft der Arbeit in vollem Umfang nutzen“, Kasten auf S. 12.

3.9. Daher ist es von großer Bedeutung, dass in Bezug auf den Anwendungsbereich (Artikel 1) nachgebessert und dieser weniger zweideutig formuliert wird, um sicherzustellen, dass die Richtlinie auf alle digitalen Plattformen Anwendung findet, die Arbeitsleistungen vermitteln. Erforderlich ist die genaue Ermittlung des tatsächlichen und rechtlich verantwortlichen Arbeitgebers auch in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben sowie mit Blick auf die Einleitung von Tarifverhandlungen, wobei den Besonderheiten von Kleinst- und Kleinplattformen Rechnung zu tragen ist.

Der Verweis auf „die Organisation der von Einzelpersonen geleisteten Arbeit“ kann zum unerwünschten Effekt führen, dass bestimmte digitale Plattformen aus dem Anwendungsbereich herausfallen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. In dieser Stellungnahme werden insbesondere die folgenden Aspekte des Richtlinienvorschlags analysiert:

- Kriterien für die Einstufung als abhängig Beschäftigter,
- algorithmisches Management,
- kollektive Rechte.

4.2. Einstufungskriterien

4.2.1. In Artikel 4 werden die Kriterien festgelegt, anhand der die gesetzliche Vermutung eines Arbeitsverhältnisses begründet wird. Der EWSA weist darauf hin, dass die vorgeschlagenen Kriterien die Dynamik des digitalen Marktes sowie die Entwicklung der Geschäftsmodelle und Arbeitsmethoden widerspiegeln sollten und laufend aktualisiert werden müssten. Der EWSA stellt mit Bedauern fest, dass sich die in Artikel 4 festgelegten Kriterien nach wie vor überwiegend auf verschiedene Formen der Kontrolle der Arbeitsleistung durch die digitale Plattform beziehen. Wird der Arbeitnehmerschutz an der Ausführung von Kontrolle festgemacht, so kann nach Ansicht des EWSA das Machtungleichgewicht zwischen der Plattform und den Plattformbeschäftigten nicht angemessen erfasst und korrigiert werden.

4.2.2. Darüber hinaus lässt Artikel 4 des Vorschlags den Plattformen zu viel Ermessensspielraum, da die gesetzliche Vermutung einer abhängigen Beschäftigung an das Vorhandensein von mindestens zwei der fünf Kriterien geknüpft ist. In einem sich ständig weiterentwickelnden Kontext können diese Kriterien jedoch leicht umgangen werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein klar definierter Beschäftigungsstatus auch für diejenigen, die nur wenige Stunden arbeiten, das Recht auf sozialen Schutz, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie das Vereinigungsrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen in Bezug auf die geleistete Arbeitszeit und somit die notwendige Flexibilität gewährleisten würde.

4.2.3. Die Kriterien sollten punktgenauer dem Risiko abgeschwächter Arbeitsnormen entgegenwirken. Zu diesem Zweck wäre es besser, ein einziges Kriterium für die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung heranzuziehen, die dann von der Plattform gemäß Artikel 5 widerlegt werden kann. Damit läge die umgekehrte Beweislast bei der digitalen Plattform, die nachweisen muss, dass es sich um eine selbstständige Tätigkeit handelt. Der EWSA schließt sich dem Vorschlag der Europäischen Kommission an, wonach es den Plattformen obliegen sollte, die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung ggf. zu widerlegen.

4.2.4. Denn es geht ja auch um den angemessenen Schutz der Selbstständigen und der echten Selbstständigkeit, die allerdings in der Richtlinie nicht definiert werden. Es gibt viele verschiedene Formen der Plattformarbeit, die nicht nur in eine einzige Kategorie passen. Bestimmte Formen der Arbeit können als einer abhängigen Beschäftigung ähnliche Beziehungen eingestuft werden, andere erfordern qualifizierte oder sogar hochqualifizierte Fachkräfte, die in einigen Ländern jenen gleichgestellt werden, die in Berufsregistern eingetragen oder in nationalen Berufsverbänden organisiert sind. Die spezifische Dimension des algorithmischen Managements, das erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitnehmer hat, kann im Fall von Plattformbeschäftigten, die in Berufsregistern eingetragen oder, wo vorhanden, in nationalen Berufsverbänden organisiert sind, möglicherweise nicht herangezogen werden, um die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung zu definieren.

4.2.5. Es wäre daher angemessener, die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung zugunsten des einzelnen Arbeitnehmers auszulegen, der Arbeitsleistungen und/oder Dienstleistungen für eine digitale Arbeitsplattform erbringt, die algorithmisches Management zur Erteilung von Weisungen, zur Kontrolle und/oder zur Ausübung von Organisationsgewalt nutzt.

Plattformen sollten die Möglichkeit haben, die Vermutung einer abhängigen Beschäftigung zu widerlegen, indem sie nachweisen, dass sie keine (auch keine indirekte oder implizite) unternehmerische Organisationsgewalt in Bezug auf die Erbringung der Dienstleistung/Arbeitsleistung durch den Arbeitnehmer ausüben⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Siehe Definition in Erwägungsgrund 30 der Leitlinien der Kommission zum Wettbewerbsrecht und zu Kollektivverhandlungen: (iii) sie umfasst als notwendigen und wesentlichen Bestandteil die Organisation der von Einzelpersonen geleisteten Arbeit, unabhängig davon, ob diese Arbeit online oder an einem bestimmten Ort ausgeführt wird. Plattformen, die die Arbeit von Einzelpersonen nicht organisieren, sondern lediglich die Mittel bereitstellen, mit denen einzelne Selbstständige die Endnutzer erreichen können, sind nicht als digitale Arbeitsplattform zu betrachten. Das gilt zum Beispiel für eine Plattform, die lediglich verfügbare Dienstleistungsanbieter (z. B. Klempner) in einem bestimmten geografischen Bereich auflistet, damit der Kunde deren Dienstleistungen anfragen und nutzen kann. Sie gilt nicht als digitale Arbeitsplattform, da sie nicht die Arbeit der Dienstleister organisiert.

4.2.6. Urteile oberinstanzlicher nationaler Gerichte, in denen auf Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses erkannt wurde, enthalten in der Begründung häufig das Argument, dass die Plattform insbesondere über das algorithmische Management eine Form der umfassenden Kontrolle über die Dienstleistungserbringung durch den Arbeitnehmer ausübt. Das ist nämlich ein Hinweis dafür, dass die erbrachte Dienstleistung vollständig in das Geschäft der Plattform integriert ist. Dieses Element unterstreicht an sich die Notwendigkeit, der oben genannten Kontrollmacht etwas entgegenzusetzen, indem allen Plattformbeschäftigten, die über digitale Plattformen Arbeitsleistungen und/oder Dienstleistungen erbringen, angemessene individuelle und kollektive Garantien gewährt werden.

5. Besondere Bemerkungen und Empfehlungen zum algorithmischen Management

5.1. Algorithmisches Management dient der der Verarbeitung erheblicher Datenmengen, der Überwachung, der Zuteilung von Aufgaben, der Erteilung direkter Weisungen, die die Autonomie einschränken, sowie der Bewertung der Arbeitnehmer, ihrer Arbeitsleistungen und ihres Verhaltens, einschließlich ihres Verdiensts und ihrer Arbeitsbedingungen, und kann sogar zur Entlassung führen. Der EWSA begrüßt, dass in dem Richtlinienentwurf die Grundsätze der Datenschutz-Grundverordnung übernommen werden. Im Einklang mit Artikel 9 der Datenschutz-Grundverordnung sollte die Richtlinie ein klares Verbot der Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten enthalten, u. a. in Bezug auf politische Meinungen und die Mitgliedschaft in Gewerkschaften. In der Richtlinie sollte ausdrücklich festgestellt werden, dass die in Kapitel III vorgesehenen Rechte in allen Fällen algorithmischen Managements greifen, d. h. auch dann, wenn die Plattform nachweisen kann, dass sie keine (auch keine indirekte oder implizite) unternehmerische Organisationsgewalt in Bezug auf die Erbringung der Dienstleistung/Arbeitsleistung durch den Arbeitnehmer ausübt, und somit auch dann, wenn die Plattform davon ausgeht, dass keine abhängige Beschäftigung vorliegt.

5.2. Die von digitalen Arbeitsplattformen verwendeten Systeme stützen sich zumeist auf künstliche Intelligenz (KI). Da die Plattformen sowohl der Richtlinie als auch dem KI-Gesetz (Produktmarktregulierung) unterliegen werden, fordert der EWSA die Kommission auf, in der vorgeschlagenen Richtlinie auf das KI-Gesetz zu verweisen und umgekehrt im KI-Gesetz auf die Richtlinie, um mögliche Inkohärenzen und Schlupflöcher zu vermeiden bzw. klären.

5.3. Der EWSA bekräftigt seine Empfehlung⁽¹⁸⁾ an die Kommission, die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure in Bereichen wie Gesundheit und Sicherheit, Datenschutz, Versicherung und gesetzliche Haftung zu klären, um die bestehenden Vorschriften zu bewerten, anzupassen und zu harmonisieren. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass die von den Plattformen verwendeten Algorithmen den mündlichen oder schriftlichen Weisungen im Rahmen von Standard-Arbeitsverhältnissen gleichgestellt werden sollten⁽¹⁹⁾.

5.4. Das Recht auf Überprüfung einer automatisierten oder halbautomatisierten Entscheidung wird vom EWSA nachdrücklich befürwortet. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die Kommission Bestimmungen hinzufügen sollte, damit dieses Recht auch in der Praxis ausgeübt werden kann. Es geht um Bestimmungen, die a) die digitalen Arbeitsplattformen dazu verpflichten, ihre Algorithmen nach dem „Safe-by-Design-Konzept“ zu entwickeln, und die b) im Einklang mit dem Grundgedanken des KI-Gesetzes vorsehen, dass die digitalen Arbeitsplattformen ihre Algorithmen nicht nur vor deren Einführung, sondern auch während der Erbringung der Arbeitsleistungen und/oder Dienstleistungen durch den Plattformarbeiter einer Konformitätsprüfung unterziehen müssen. Diese Konformitätsprüfung sollte nach einem multidisziplinären Ansatz durchgeführt werden, um eine gemeinsame Bewertung durch alle von den Gewerkschaften, der Plattform und den Arbeits-, Sozialschutz- und sonstigen zuständigen Behörden benannten Experten zu erreichen. Im Falle eines Konfliktes bei der Überprüfung einer algorithmengestützten Entscheidung sollten die Plattformarbeiter die Möglichkeit haben, eine unabhängige Schlichtung herbeizuführen.

5.5. Allerdings sollte nach Ansicht des EWSA in Artikel 8 vorgesehen werden, dass sich der Plattformarbeiter im Falle der Überprüfung einer wichtigen Entscheidung durch Menschen von der Gewerkschaft vertreten lassen kann.

5.6. Da das Modell der Plattformarbeit auf Kundenbewertungen beruht, sollten Plattformbeschäftigte in der Lage sein, diese Bewertungen als Schlüsseldaten plattformübergreifend zu übertragen und zu nutzen. Nach Auffassung des EWSA sollte dieses Recht auf Datenübertragbarkeit allen Plattformbeschäftigten garantiert werden. Noch wichtiger ist, dass in der Richtlinie das Recht der Plattformarbeiter gewährleistet wird, ihr Profil einschließlich ihrer Kompetenzen zu verwenden, um eine Beschäftigung außerhalb der Plattformwirtschaft zu suchen.

5.7. Der Erfolg des Kommissionsvorschlags wird von seiner wirksamen Durchsetzung abhängen. Die Richtlinie erfordert die Zusammenarbeit zwischen Datenschutzbehörden und Arbeitsbehörden. Der EWSA weist die Kommission jedoch darauf hin, dass in manchen Ländern die für den Datenschutz zuständigen Behörden nicht die Aufgabe haben, arbeitsrechtliche Fragen eingehend zu prüfen, und umgekehrt, insbesondere in Bezug auf die Aufsicht und Rechtsbehelfe. Aus diesem Grund legt der EWSA der Kommission nahe, die Aufteilung der Zuständigkeiten, einschließlich grenzübergreifender Aspekte, weiter zu präzisieren und die Arbeitsaufsichtsbehörden zu berücksichtigen.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 173.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 173, Ziffer 1.8.

6. Kollektive Rechte

6.1. Im Kapitel zur Rechtsdurchsetzung, konkret in Artikel 14 der Richtlinie, wird auf die Vertreter der Plattformarbeiter Bezug genommen und nicht auf Gewerkschaften. Dies ist problematisch, da unbedingt ausdrücklich auf Gewerkschaftsvertreter Bezug genommen werden sollte, um die Bildung gelber Gewerkschaften zu vermeiden und damit die Plattformarbeiter — auch im Streitfall — das Recht auf kollektive Vertretung haben.

6.2. Der EWSA stellt fest, dass die Richtlinie Rechte im Bereich der Unterrichtung und Anhörung vorsieht. In Artikel 9 wird jedoch nur auf die Richtlinie 2002/14/EG Bezug genommen und ein allgemeiner Rahmen abgesteckt. Es sollte aber auch ausdrücklich auf die Richtlinie 2001/23/EG über den Übergang von Unternehmen, die Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen und die Europäischen Betriebsräterichtlinie 2009/38/EG verwiesen werden. Der EWSA stellt fest, dass mit Artikel 10 zwar die in Kapitel III der Richtlinie festgelegten Arbeitnehmerrechte auf alle Plattformbeschäftigten (mit oder ohne Arbeitsverhältnis) ausgeweitet werden, die in Artikel 9 festgelegten Rechte auf Unterrichtung und Anhörung aber davon ausgenommen werden. Dieser Ausschluss ist nicht zu rechtfertigen. Eine klarere Definition der Rechte auf Unterrichtung und Anhörung ist erforderlich, um das Recht auf Tarifverhandlungen zu unterstützen, das auch allen Plattformbeschäftigten zuerkannt werden muss⁽²⁰⁾.

6.3. Der EWSA betont, dass das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der gewerkschaftlichen Arbeitnehmervertreter (Artikel 9) gewährleistet werden sollte, und zwar auch in Bezug auf die den Algorithmen oder KI-Systemen zugrundeliegenden Parameter, Regeln und Anweisungen, die die Entscheidungsfindung oder Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen, den Zugang zur Arbeit und die Erhaltung von Arbeitsplätzen, einschließlich Profilerstellung, beeinflussen.

6.4. Der EWSA weist darauf hin, dass Plattformarbeiter angemessene und spezifische Schulungen in verschiedenen europäischen Sprachen darüber erhalten sollten, wie sie die jeweilige Plattform nutzen und über sie arbeiten können. Sie sollten zudem in den einschlägigen digitalen Kompetenzen geschult werden. Wie der EWSA in einer früheren Stellungnahme betont hat⁽²¹⁾, müssen bei der Umsetzung des Aktionsplans für digitale Bildung 2021-2027 ein wirksamer sozialer Dialog und die Konsultation der Interessenträger, die Achtung und Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte sowie die Unterrichtung, Konsultation und Beteiligung der Arbeitnehmer an der Entwicklung digitaler und unternehmerischer Kompetenzen, insbesondere in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Erwachsenenbildung und Mitarbeiterschulungen, sichergestellt werden, um die Qualifikationslücken zu schließen, denen sich die Unternehmen gegenübersehen.

6.5. Der EWSA erklärte in einer früheren Stellungnahme⁽²²⁾ hierzu: „Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien wie Roboter oder intelligenter Maschinen weist der EWSA in seiner Studie darauf hin, dass es wichtig ist, die Arbeitnehmervertreter vorab zu informieren und konsultieren, und dass Kollektivverhandlungen zur Flankierung der technologieinduzierten Veränderungen erforderlich sind. Er macht ferner darauf aufmerksam, dass diese Konsultation in der Richtlinie über Europäische Betriebsräte vorgeschrieben ist.“⁽²³⁾

6.6. Tarifverhandlungen betreffen auch branchenspezifische Kollektivverhandlungen, in denen ein Großteil der Arbeitnehmerrechte festgelegt wird. In dem Richtlinienvorschlag wird jedoch nicht auf solche Branchenvereinbarungen Bezug genommen.

6.7. Die Gewährleistung fairer Kündigungsverfahren für Plattformbeschäftigte und der Zugang zu unabhängigen Streitbeilegungsmechanismen sind wichtige Ziele, die in einen Rechtsrahmen aufgenommen werden sollten. In der vorgeschlagenen Richtlinie wird nur auf Einzelentlassungen eingegangen, es sollte jedoch auch die Frage der Unterrichtung und Anhörung bei Massenentlassungen durch eine Bezugnahme auf die bestehenden EU-Rechtsvorschriften⁽²⁴⁾ thematisiert werden.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁰⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 1, Ziffer 3.2.8.

⁽²¹⁾ ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 27.

⁽²²⁾ Studie des EWSA (2017).

⁽²³⁾ ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28.

⁽²⁴⁾ Richtlinie 98/59/EG und Richtlinie 2001/23/EG.

ANHANG

Die folgende abgelehnte Gegenstellungnahme erhielt mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Art. 43 Abs. 2 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 1**SOC/709 — Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit**

Die gesamte Stellungnahme ersetzen:

1. Schlussfolgerungen

1.1. Digitale Arbeitsplattformen fördern innovative Dienstleistungen und neue Geschäftsmodelle und eröffnen den Verbrauchern, Unternehmen, Arbeitnehmern und Selbstständigen zahlreiche Möglichkeiten. Unter dem Begriff digitale Plattformen lässt sich ein breites Spektrum von Tätigkeiten, Dienstleistungen, Aufgaben und Geschäftsmodellen subsumieren. Das bedeutet, dass Pauschallösungen hier zu einem Hindernis für die Innovation und für Investitionen im Zusammenhang mit der Einrichtung und Entwicklung digitaler Plattformen in der EU werden können.

1.2. Der EWSA erkennt an, dass bestimmte mit digitaler Plattformarbeit verbundene Herausforderungen angegangen werden müssen. Rechtsvorschriften zur Regelung der Plattformarbeit sollten jedoch so konzipiert werden, dass sie die Flexibilität als entscheidenden Motivationsfaktor bewahren und zugleich die grundlegenden Garantien für einen angemessenen Arbeitnehmerschutz vorsehen, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass Plattformarbeit für viele eine Nebentätigkeit ist⁽¹⁾. Aus diesem Grund unterstützt der EWSA grundsätzlich den von der Kommission in ihrem Paket zu den Arbeitsbedingungen verfolgten Ansatz, verschiedene Instrumente zum Einsatz zu bringen, um die notwendigen günstigen Rahmenbedingungen für bessere Arbeitsbedingungen auf digitalen Plattformen zu schaffen. Zudem müssen in diesem Bereich ein angemessener Zugang zum Sozialschutz und der Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz durch die ordnungsgemäße Umsetzung der beiden diesbezüglichen Empfehlungen des Rates⁽²⁾ gewährleistet werden.

1.3. Die korrekte Einstufung des Beschäftigungsverhältnisses ist zwar eines der wichtigsten Probleme in diesem Zusammenhang, und gegen mögliche Falscheinstufungen muss vorgegangen werden, doch ist nur eine Minderheit der Plattformbeschäftigten davon betroffen, wie auch die Zahlen der Kommission zeigen: bei 5,5 Millionen der insgesamt 28,8 Millionen Plattformbeschäftigten besteht die Gefahr einer Falscheinstufung hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus.

1.4. Der EWSA ist allerdings der Auffassung, dass viele der im Richtlinienentwurf behandelten Fragen bereits durch bestehende oder angekündigte EU-Rechtsvorschriften abgedeckt werden, zum Beispiel Datenschutz, Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer usw. Daher geht es darum, die bestehenden Rechtsvorschriften nachdrücklicher umzusetzen und erforderlichenfalls nachzubessern. Eine neue Richtlinie, in der bereits zuerkannte Rechte erneut festgeschrieben werden, schafft nur Verwirrung und führt zu einer Fragmentierung des Besitzstandes. Sollte sich im Zuge der Umsetzung der Rechtsvorschriften ein Klärungsbedarf ergeben, müssen die entsprechenden Anpassungen in den jeweiligen EU-Rechtsakten vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang erinnert der EWSA die EU-Organe daran, dass die Union gerade jetzt eine wirklich intelligente Regulierung und Check-ups der Wettbewerbsfähigkeit braucht, die den Unternehmen Spielraum für Innovationen, Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und von Mehrwert für unsere Gesellschaft und Wirtschaft geben.

⁽¹⁾ Die im Rahmen von COLLEEM I und II erhobenen Daten lassen den Schluss zu, dass das Phänomen der Plattformarbeit in Europa langsam, aber stetig zunimmt. Zweitens ist Plattformarbeit nur für einen geringen Anteil (etwa 1,4 %) der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Haupterwerbstätigkeit. Der von der Kommission vorgenommenen Folgenabschätzung zufolge besteht bei ungefähr 5,5 Millionen der 28,8 Millionen Plattformbeschäftigten die Gefahr, dass sie hinsichtlich ihres Beschäftigungsstatus falsch eingestuft sind. Siehe GFS: *Platform workers in Europe: Evidence from the COLLEEM survey* (europa.eu) und GFS: *New evidence on platform workers in Europe: Results from the second COLLEEM survey*; siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Folgenabschätzung. In der von Delivery Platforms in Auftrag gegebenen Studie bezeichnete eine große Mehrheit der in Europa als Kurier und im Lieferdienst tätigen Befragten (72 %) die Plattformarbeit als Nebentätigkeit, der sie neben dem Studium (34 %) oder als Zuverdienst neben einer anderen Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung (ebenfalls 34 %) nachgehen. Für zwei Drittel der Befragten (67 %) ist die Flexibilität der Hauptgrund, um als Kurier bzw. im Lieferdienst zu arbeiten. Sie ermöglicht es ihnen, diese Arbeit mit einer anderen Beschäftigung oder einem Studium zu kombinieren oder mit der Betreuung von Familienangehörigen in Einklang zu bringen und bietet ihnen eine Zuverdienstmöglichkeit. Die Flexibilität wurde auch als bester Aspekt der Arbeit als Kurier bzw. im Lieferdienst genannt (58 % erklärten dies).

⁽²⁾ Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige und Empfehlung des Rates zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit Selbstständiger am Arbeitsplatz.

1.5. Im Hinblick auf mehr Rechtssicherheit und zur Vermeidung unnötiger Streitigkeiten sollte es schwerpunktmäßig darum gehen, die bereits bestehenden nationalen Vorschriften und Definitionen in Bezug auf den Arbeitnehmerstatus zu präzisieren und dabei die Bestimmungen zu wahren, die die Autonomie von Unternehmern und anderen Formen der Selbstständigkeit ermöglichen. Die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „selbstständiger Plattformarbeiter“ im EU-Recht zu definieren, ist weder angemessen noch zielführend, da eine solche Definition weder den unterschiedlichen Modellen in den Mitgliedstaaten gerecht werden noch mit den dynamischen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten Schritt halten kann. Die Einführung einer spezifischen Definition für eine kleine Gruppe von Arbeitnehmern würde zu mehr Verwirrung und Rechtsunsicherheit führen und die in den Mitgliedstaaten bestehenden Definitionen untergraben.

1.6. Eine weitere Quelle für Verwirrung ist der Versuch, mit der Richtlinie durch zwei separate Definitionen für „Personen, die Plattformarbeit leisten“ und „Plattformbeschäftigte“ sowohl Arbeitnehmer als auch Selbstständige zu erfassen. Die Vermischung der verschiedenen unter die Richtlinie fallenden Kategorien, für die unterschiedliche Rechte und Pflichten vorgesehen werden, trägt ebenfalls zur Rechtsunsicherheit und Komplexität bei.

1.7. So wird in ungerechtfertigter Weise die Grenze zwischen echter Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung verwischt, indem unter Berufung auf Artikel 153 AEUV Bestimmungen eingeführt werden, die Auswirkungen auf Unternehmer bzw. Selbstständige haben, obgleich dieser Artikel in keiner Weise eine geeignete Rechtsgrundlage für die Regulierung von B2B-Beziehungen ist.

1.8. Die in dem Richtlinienvorschlag vorgeschlagene gesetzliche Vermutung sieht vor, dass jedes Vertragsverhältnis, bei dem zwei von fünf Kriterien erfüllt sind, gesetzlich als abhängige Beschäftigung angesehen wird. Überdies enthält ein Großteil der in Artikel 4 Absatz 2 vorgeschlagenen Kriterien Standardklauseln, wie sie in B2B-Verträgen enthalten sind, so unter a) („Festlegung von Obergrenzen der Vergütung“ bzw. Honorare), unter c) („Überprüfung der Qualität der Arbeitsergebnisse“), d) („Wahl der Arbeitszeit“) oder e) („Möglichkeit, einen Kundenstamm aufzubauen“). Das bedeutet, dass sogar echte Selbstständige fälschlicherweise als Arbeitnehmer eingestuft werden könnten und dann diese gesetzliche Vermutung widerlegen müssten, wenn sie ihre Tätigkeit fortführen wollen. Der Selbstständigenstatus könnte dann nur in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren bestätigt werden, die für alle Parteien unnötigen Verwaltungsaufwand mit sich brächten, so auch für die Behörden.

1.9. Die Einführung eines Verfahrens zur Widerlegung der gesetzlichen Vermutung stiftet insofern Verwirrung und dürfte zu weniger Rechtsklarheit führen, als ein ähnlicher Mechanismus bereits in der Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen⁽³⁾ als eine der Optionen für die Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

1.10. Anstatt zwei von fünf Kriterien heranzuziehen, sollte nach Ansicht des EWSA eine Bewertung anhand der Kriterien vorgenommen werden, die für die Feststellung einer abhängigen Beschäftigung auf der Ebene der Mitgliedstaaten existieren, was im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH steht. Der Ausschuss hält diese Lösung für den richtigen Weg. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die von der Kommission vorgeschlagenen Bemühungen, den Austausch bewährter Verfahren zu unterstützen.

1.11. Der EWSA hält ein separates Regelwerk für Fragen im Zusammenhang mit Plattformarbeit und algorithmischen Management nicht für angemessen bzw. erforderlich. Durch die bestehenden Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁽⁴⁾ und des künftigen KI-Gesetzes verfügen auch Arbeitnehmer über eine ganze Reihe von Rechten in Bezug auf ihre personenbezogenen Daten, wobei umfassende Anforderungen an das Risikomanagement, die menschliche Aufsicht und die Transparenz gelten, um die Risiken für die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Grundrechte zu mindern. Unnötige Überschneidungen und Doppelungen sollten daher vermieden werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Im Zuge des schnellen Wandels der Wirtschaft und der Unternehmen erlangt die Digitalisierung eine wichtige strategische Funktion: Sie durchdringt alle Tätigkeitsbereiche und ist inzwischen für die gesamte Wertschöpfungskette von Produkten und Dienstleistungen von Bedeutung, was für große Firmen, aber auch Klein- und Kleinstunternehmen gilt. Dies hat nachhaltige Folgen für die Arbeitswelt: es entstehen neue Formen der Arbeit und der Unternehmensorganisation, die sowohl im Hinblick auf ihre Natur als auch auf die Geschwindigkeit des Wandels erheblich sind.

2.2. Digitale Arbeitsplattformen können das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften effizient aufeinander abstimmen und bieten den Menschen Chancen, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten oder ein zusätzliches Einkommen zu erzielen. Für die Verbraucher bedeutet sie einen verbesserten Zugang zu Produkten und Dienstleistungen, die sonst nur schwer zu erhalten sind, sowie eine neue und größere Auswahl an Dienstleistungen.⁽⁵⁾ Neben Chancen ist die Arbeit über digitale Plattformen im Rahmen der sich wandelnden Formen der Arbeit jedoch auch mit potenziellen Problemen verbunden, für die besondere Lösungen gefunden werden müssen.

⁽³⁾ Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen.

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) 2016/679 und COM(2021) 206 final.

⁽⁵⁾ Siehe COM(2021) 762 final, Begründung Ziffer 1.

2.3. Der Arbeitsmarktstatus von Plattformbeschäftigten ist eine zentrale Frage, die von den Mitgliedstaaten und in der nationalen Rechtsprechung behandelt wurde. Im Ergebnis dieser Entwicklungen wurden eine Reihe unterschiedlicher Regeln geschaffen und sind Urteile ergangen, die auf unterschiedlichen nationalen Konzepten, Modellen und Definitionen beruhen, welche lediglich die Systeme und Praktiken der einzelnen nationalen Arbeitsmärkte abbilden und diesen gerecht werden. Es sollte schwerpunktmäßig darum gehen, die geltenden nationalen Vorschriften und Definitionen in Bezug auf den Arbeitnehmerstatus zu präzisieren und dabei die Bestimmungen zu wahren, die die Autonomie von Unternehmern und anderen Formen der Selbstständigkeit ermöglichen. In diesem Zusammenhang könnten auch Maßnahmen auf europäischer Ebene gefördert werden, z. B. Informationsaustausch, allgemeine und berufliche Bildung und Zusammenarbeit zwischen Behörden. Auch den Sozialpartnern sowie den Plattformen selbst kommt eine wichtige Rolle zu. Dazu könnte Rechtsrahmen könnte auf der geeigneten Ebene angepasst werden, ohne die gut funktionierenden nationalen Verfahren und Rechtsvorschriften anzutasten. Die Vorschriften über den Schutz von Plattformbeschäftigten müssen dort verbessert werden, wo dies notwendig erscheint.

3. Allgemeine Bemerkungen zum Richtlinienvorschlag

3.1. Die Europäische Kommission legte am 9. Dezember ein Paket⁽⁶⁾ von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit und zur Unterstützung des nachhaltigen Wachstums der digitalen Arbeitsplattformen in der EU vor. Die am 7. März 2022 von der Fachgruppe SOC angenommene Stellungnahme SOC/709 bezieht sich lediglich auf den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit. Daher konzentriert sich auch diese Gegenstellungnahme auf diesen Richtlinienvorschlag.

3.2. Der EWSA stimmt zu, dass die jüngste Entwicklung der Arbeitsplattformen auch neue Herausforderungen für diejenigen mit sich gebracht hat, die über diese Plattformen arbeiten. Wie die Kommission feststellt, können diese von mangelnder Transparenz und Vorhersehbarkeit vertraglicher Vereinbarungen bis hin zu Gesundheits- und Sicherheitsproblemen, einer falschen Einstufung des Beschäftigungsstatus oder einem unzureichenden Zugang zu sozialem Schutz reichen⁽⁷⁾. Sie umfassen auch Herausforderungen im Bereich des algorithmischen Managements bei der Plattformarbeit.

3.3. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie lassen sich diese Herausforderungen jedoch nicht in geeigneter Weise angehen. Zudem liegt der Schwerpunkt des Vorschlags eindeutig auf den Tätigkeiten von Fahrern von Lieferdiensten, Kurieren und geringqualifizierten Vor-Ort-Dienstleistern, ungeachtet der Tatsache, dass das Spektrum der Plattformarbeit viel größer ist. Die vorgeschlagenen Bestimmungen eignen sich in keiner Weise für diejenigen, die über Plattformen Online-Arbeit leisten. Darüber hinaus wird den möglichen Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf Onlineplattformen, die ihre Dienste von Drittstaaten aus anbieten, nicht Rechnung getragen⁽⁸⁾. Die Möglichkeit, dass diese Tätigkeiten nicht mehr angeboten werden oder in Drittstaaten (zum Beispiel ins Vereinigte Königreich) ausgelagert werden, sollte zumindest evaluiert werden.

3.4. Die Herausforderungen sollten in erster Linie unter Rückgriff auf die bestehenden Vorschriften und Verfahren angegangen werden, die erforderlichenfalls gestärkt werden könnten. Überdies gibt es ein großes Potenzial für Maßnahmen, die von den Plattformen selbst gemeinsam mit lokalen Partnern oder mit den Sozialpartnern durchgeführt werden könnten. Die Kommission sollte solche Maßnahmen unterstützen.

3.5. Die Begriffe „Arbeitnehmer“ und „selbstständiger Plattformarbeiter“ im EU-Recht zu definieren, ist weder angemessen noch zielführend, da eine solche Definition weder den unterschiedlichen Modellen in den Mitgliedstaaten gerecht wird noch mit den dynamischen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten Schritt halten könnte. Die Einführung einer spezifischen Definition für eine kleine Gruppe von Arbeitnehmern würde nur zu mehr Verwirrung und Rechtsunsicherheit führen und die in den Mitgliedstaaten bestehenden Definitionen untergraben.

⁽⁶⁾ Das Paket umfasst: 1) einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit; 2) einen Entwurf von Leitlinien zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen, die sich auch auf diejenigen erstrecken, die über digitale Arbeitsplattformen arbeiten; 3) Aufrufe an die nationalen Behörden, die Sozialpartner und alle einschlägige Interessenträger, neue Maßnahmen zu ergreifen, um bessere Arbeitsbedingungen für diejenigen zu erreichen, die über digitale Arbeitsplattformen arbeiten (Mitteilung „Bessere Arbeitsbedingungen für ein stärkeres soziales Europa: die Vorteile der Digitalisierung für die Zukunft der Arbeit in vollem Umfang nutzen“).

⁽⁷⁾ Ebenda (Mitteilung), S. 2.

⁽⁸⁾ Laut Studie der Kommission könnten diese Unternehmen selbst in dem Fall, dass alle über Plattformen erbrachten freiberuflichen Dienstleistungen in der EU-27 eingestellt würden, immer noch Freiberufler mit Standort in anderen Teilen der Welt in Anspruch nehmen. Siehe Begleitstudie zur Folgenabschätzung im Bereich Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit (Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work).

4. Besondere Bemerkungen zum Richtlinienvorschlag

4.1. Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

4.1.1. Es besteht die deutliche Gefahr, dass der Anwendungsbereich und die Definitionen der vorgeschlagenen Richtlinie ein weitaus größeres Spektrum der Tätigkeiten digitaler Plattformen erfassen, als eigentlich beabsichtigt ist. Hauptziel der Richtlinie sind offenbar Tätigkeiten, für die nur geringe Qualifikationen erforderlich sind, doch mit den vorgeschlagenen Definitionen und Kriterien würden alle Kategorien von Plattformarbeit erfasst, selbst wenn sie von echten Selbstständigen ausgeübt werden.

4.2. Korrekte Einstufung des Beschäftigungsstatus und gesetzliche Vermutung

4.2.1. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten geeignete Verfahren vorsehen sollten, mit denen „die korrekte Bestimmung des Beschäftigungsstatus von Personen, die Plattformarbeit leisten, [...] gewährleistet wird“. Der EWSA hegt jedoch erhebliche Zweifel in Bezug auf den vorgeschlagenen Rahmen für die gesetzliche Vermutung, wonach eine abhängige Beschäftigung vorliegt, wenn zwei der fünf in der Richtlinie aufgeführten Kriterien erfüllt sind.

4.2.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass insbesondere die Kriterien, die unter a) („Obergrenze für Vergütung“ und Honorare), c) („Überprüfung der Qualität der Arbeitsergebnisse“), d) („Wahl der Arbeitszeit“) und e) („Möglichkeit, einen Kundenstamm aufzubauen“) genannt werden, in B2B-Verträgen regelmäßig angewandt werden und dazu führen würden, dass die gesetzliche Vermutung einer abhängigen Beschäftigung für echte Selbstständige gelten würde, die damit in ein solches Beschäftigungsverhältnis gezwungen würden.

4.2.3. Dieser Ansatz steht im Widerspruch zu der Praxis, die in der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten Anwendung findet, nämlich, dass eine Gesamtbewertung der Kriterien für das Vorliegen einer abhängigen Beschäftigung vorzunehmen ist. Das würde, wie oben dargelegt, zudem bedeuten, dass Plattformbeschäftigte standardmäßig als abhängig Beschäftigte eingestuft werden und sich der Einzelne nicht mehr für eine selbstständige Tätigkeit entscheiden kann. Eine Behinderung unternehmerischer Tätigkeit läge in niemandes Interesse. Da sich die meisten Plattformbeschäftigten als Selbstständige betrachten und als solche gesehen werden wollen, würde dieser Ansatz im Widerspruch zu den Grundrechten und -freiheiten stehen, wie dem Recht auf Berufswahl und dem Recht auf Ausübung einer Arbeit sowie der unternehmerischen Freiheit.

4.2.4. Angesichts der Vielfalt der nationalen Arbeitsmarktsysteme, Arbeitsrechtstraditionen und Rechtsprechung sowie der unterschiedlichen Definitionen, die es zum Beispiel im Arbeitsrecht, im Steuerrecht und im Sozialversicherungsrecht gibt, besteht die Gefahr, dass die fünf in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehenen Kriterien der komplexen Realität verschiedener Situationen nicht angemessen gerecht werden können. Anstatt zwei von fünf Kriterien heranzuziehen, sollte ein in allen Mitgliedstaaten und in der Rechtsprechung des EuGH anwendbares Konzept nach Ansicht des EWSA eine Gesamtbewertung der Kriterien vorsehen, anhand derer bestimmt wird, ob eine abhängige Beschäftigung vorliegt.

4.3. Möglichkeit der Widerlegung der gesetzlichen Vermutung

4.3.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Möglichkeit, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen, wohl eher zu mehr Problemen als zur Klärung komplexer rechtlicher Situationen beiträgt. Die Einführung dieses Verfahrens stiftet insofern Verwirrung, als ein ähnlicher Mechanismus bereits in der Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen als eine der Optionen für die Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

4.3.2. Die Möglichkeit, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen, gewährleistet keine faire Balance zwischen den beiden Seiten des Widerlegungsverfahrens, da die Beweislast auf Seiten der Plattform liegt, weshalb die in den fünf Kriterien definierte gesetzliche Vermutung in der Praxis nur schwer in Frage gestellt werden könnte. Aufgrund der Vielfalt der nationalen Definitionen dürften die fünf Kriterien und ihre Relevanz in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden, was EU-weit zu einem noch größeren Flickenteppich unterschiedlicher Rechtsprechungen führen würde. Da ein solches Verfahren sowohl bei Gerichten, die sich mit arbeitsrechtlichen Fragen befassen, als auch bei Verwaltungsgerichten, die sich mit Steuer- und Sozialversicherungsangelegenheiten befassen, angestrengt werden könnte, besteht die Gefahr, dass es nicht zu mehr, sondern zu weniger Rechtsklarheit führt.

4.4. Algorithmisches Management

4.4.1. Der EWSA teilt das Ziel der Kommission, für mehr Informationen und Transparenz in Bezug auf den Einsatz von Algorithmen in der Plattformarbeit zu sorgen. Der EWSA hält jedoch ein separates Regelwerk für Fragen im Zusammenhang mit der Plattformarbeit nicht für angemessen bzw. erforderlich. Durch die bestehenden Bestimmungen der DSGVO⁽⁹⁾ und des künftigen KI-Gesetzes⁽¹⁰⁾ verfügen auch Arbeitnehmer über eine ganze Reihe von Rechten in Bezug auf ihre personenbezogenen Daten, wobei umfassende Anforderungen an das Risikomanagement, die menschliche Aufsicht und die Transparenz gelten, um die Risiken für die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Grundrechte zu mindern. Unnötige Überschneidungen und Dopplungen sollten daher vermieden werden.

⁽⁹⁾ Verordnung (EU) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final.

4.4.2. In Bezug auf Form und Inhalt der von den Plattformen bereitzustellenden Informationen sollte sichergestellt werden, dass die Plattformen bei der Festlegung der technischen Mittel für die Übermittlung der Informationen über den erforderlichen Handlungsspielraum verfügen. Gleiches gilt für die Verfahren zur Bewertung der Risiken und zur Überprüfung wichtiger Entscheidungen durch den Menschen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Offenlegungspflichten in Bezug auf Algorithmen nicht für Geschäftsgeheimnisse oder vertrauliche Informationen jeglicher Art gelten. Der EWSA betont zudem, dass in Bezug auf die Verwaltungsverfahren, die durch algorithmisches Management erforderlich sind, Abhilfemaßnahmen ermöglicht werden müssen, die auf KMU zugeschnitten sind⁽¹¹⁾. Dazu gehören insbesondere längere Fristen für Anträge auf Überprüfung algorithmischer Entscheidungen und die Verringerung der Häufigkeit der Aktualisierung einschlägiger Informationen.

4.5. Kollektive Rechte

4.5.1. Mit dem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass Plattformbeschäftigte oder ihre Vertreter bei Entscheidungen unterrichtet und angehört werden, die zur Einführung wesentlicher Änderungen bei der Nutzung automatisierter Überwachungs- und Entscheidungssysteme gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie führen können. Diesbezüglich wird in dem Richtlinienentwurf auf die Richtlinie 2002/14/EG⁽¹²⁾ verwiesen. Da dieser Verweis die Anwendung bestehender, auf nationaler Ebene festgelegter Unterrichts- und Anhörungsmechanismen sowie die Förderung des sozialen Dialogs ermöglicht, ohne neue oder doppelte Mechanismen zu schaffen, kann diese Lösung unterstützt werden. Die Verpflichtung der digitalen Arbeitsplattform, die Kosten für den Sachverständigen zu tragen (Artikel 9 Absatz 3), ist jedoch nicht mit den allgemeinen Vorschriften für die Unterrichtung und Anhörung gemäß der Richtlinie 2002/14/EG vereinbar.

4.6. Rechtsbehelfe

4.6.1. Der EWSA betont, dass der Unterschied zwischen „Plattformbeschäftigten“ und „Personen, die Plattformarbeit leisten“ insbesondere im Hinblick auf Rechtsbehelfe und die Durchsetzung der Richtlinie klargestellt werden muss. Artikel 18 enthält für beide Kategorien ähnliche Regelungen zum Kündigungsschutz, was zu Verwirrung und mangelnder Rechtssicherheit führen kann, da die Rechtsbehelfe im Bereich des Arbeitsrechts und des Vertragsrechts in den Mitgliedstaaten auf unterschiedlichen Rechtsvorschriften beruhen und daher nicht gleich sind. Ebenso kann Artikel 17 (Schutz vor Benachteiligung oder negativen Konsequenzen) zu unerwünschten Folgen und Problemen in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten führen, wenn unterschiedliche Vertragsverhältnisse nach denselben Regeln behandelt werden müssen.

4.7. Regressionsverbot und günstigere Bestimmungen

4.7.1. Mit Blick auf die Förderung gerechter Arbeitsbedingungen auf digitalen Plattformen unterstreicht der EWSA die Rolle des sozialen Dialogs und von Tarifverträgen auf geeigneten Ebenen und im Rahmen des Aufgabenbereichs, Mandats und der Autonomie der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten. Der EWSA stellt daher die (in Artikel 20 enthaltene) Begrenzung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen auf Tarifverträge, die für Plattformbeschäftigte günstiger sind, in Frage. Diese Begrenzung beeinträchtigt die Autonomie der Sozialpartner.

Begründung

Dieser Text enthält einen Änderungsantrag, mit dem eine weitestgehend abweichende Auffassung zur Stellungnahme der Fachgruppe zum Ausdruck gebracht werden soll, weswegen er als Gegenstellungnahme bezeichnet wird. In ihm wird im Einzelnen dargelegt, warum der Vorschlag der Kommission kein geeignetes Instrument ist, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Arbeit über digitale Plattformen anzugehen, und warum er der komplexen Realität der verschiedenen Situationen in der sich rasch wandelnden Welt der Plattformen nicht gerecht wird. Darüber hinaus soll mit der Gegenstellungnahme auf die großen Schwachstellen und Probleme des Richtlinienentwurfs hingewiesen werden, die insbesondere in Bezug auf die gesetzliche Vermutung einer abhängigen Beschäftigung und das algorithmische Management bestehen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 149

Nein-Stimmen: 80

Enthaltungen: 17

⁽¹¹⁾ Siehe COM(2021) 762 final, Begründung Ziffer 13.

⁽¹²⁾ Richtlinie 2002/14/EG.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine europäische Hochschulstrategie“**

(COM(2022) 16 final)

**und: „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung einer wirksamen europäischen
Hochschulzusammenarbeit“**

(COM(2022) 17 final)

(2022/C 290/17)

Berichterstatterin: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Befassung	Europäische Kommission, 1.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	190/0/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstreicht die Bedeutung der Aussage der Europäischen Kommission bezüglich der Initiative: „Hochschulen müssen Orte der Freiheit sein: für Rede- und Gedankenfreiheit sowie Freiheit des Lernens und der Forschung und für die akademische Freiheit im Allgemeinen. Die akademische Freiheit darf weder von der institutionellen Autonomie noch von der Beteiligung von Studierenden und Lehrkräften an der Gestaltung der Hochschulpolitik isoliert werden.“⁽¹⁾ Diese Aussage sollte von der Europäischen Kommission, den Mitgliedstaaten und den Hochschuleinrichtungen als Leitprinzip für die Umsetzung dieser Initiative betrachtet werden.

1.2. Der EWSA begrüßt, dass die Mitgliedstaaten und die Hochschuleinrichtungen mit der Initiative aufgefordert werden, die transnationale Zusammenarbeit zu stärken, um die Fähigkeiten und Kompetenzen der Studierenden im Hinblick auf den grünen und den digitalen Wandel von Arbeitsmarkt und Wirtschaft zu fördern, die Werte, Identität und Demokratie der EU zu wahren und die europäische Gesellschaft und Wirtschaft widerstandsfähiger zu machen.

1.3. Der EWSA verweist ⁽²⁾ auf die wichtige Rolle der Hochschuleinrichtungen bei der Verbesserung des Erwerbs grüner Kompetenzen, der ökologischen Verantwortung und der nachhaltigen Entwicklung, die bereichsübergreifend in die Lernziele der Bildungsprogramme integriert werden sollten. Er begrüßt die geplanten Maßnahmen der Europäischen Kommission, mit denen die Mitgliedstaaten und die Hochschuleinrichtungen dabei unterstützt werden sollen, nationale und gesamtinstitutionelle Ansätze für Nachhaltigkeit sowie Klima- und Umweltkompetenz zu entwickeln. Der EWSA weist darauf hin, dass dies für Studierende im Rahmen sowohl eines Vollstudiums als auch von Programmen für lebenslanges Lernen wichtig ist, und nicht nur zum Erwerb von Microcredentials ⁽³⁾.

1.4. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Hochschuleinrichtungen auf, bei der Ausarbeitung von Digitalisierungsstrategien die Qualität, Fairness, Gleichheit und soziale Inklusion der Hochschulbildung und der Forschung sowie den ausgewogenen Zugang zu digitalem Material für alle Studierenden zu verbessern, die sichere Nutzung digitaler Technologien zu fördern und dabei stets der sozialen Interaktion des Präsenzunterrichts Vorrang einzuräumen und die Rechte des geistigen Eigentums von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu achten. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bei der Entwicklung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen für digitale Kompetenzen im Rahmen des Programms „Digitales Europa“ mit Studierenden sowie Hochschullehrkräften zusammenzuarbeiten.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission über eine europäische Hochschulstrategie, 2022.

⁽²⁾ ABl. C 56 vom 16.2.2021, S. 1.

⁽³⁾ ABl. C 56 vom 16.2.2021, S. 1.

1.5. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung ausgewogener Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen und Unternehmen, um den Qualifikationsbedarf der Studierenden, der Gesellschaft und des Arbeitsmarktes zu decken sowie den Zugang von Studierenden zu hochwertigen und bezahlten Lehrstellen und Praktika in Unternehmen und Einrichtungen zu gewährleisten und zu erweitern. Er fordert die Mitgliedstaaten und die Hochschuleinrichtungen auf, die akademische Freiheit und die Hochschulautonomie sicherzustellen, insbesondere in der Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der Hochschulen bei der Entwicklung von Lehrplänen, Kompetenzen und den an das wissenschaftliche Personal gestellten Anforderungen.

1.6. Der EWSA weist darauf hin, dass die Europäische Kommission und alle Mitgliedstaaten die akademische Freiheit und die Hochschulautonomie als im Communiqué von Rom verankerte Grundwerte schützen müssen. Der EWSA begrüßt die Initiative „Europäische Hochschulallianzen“ als Erasmus+-Projekte, die freiwillige und von der Basis ausgehende Maßnahmen der Hochschuleinrichtungen umfassen und für eine engere Zusammenarbeit unter demokratischer Führung wichtig sind. Der EWSA sorgt sich, dass grundlegende Werte auf dem Spiel stehen, wenn die Europäische Kommission und der Rat Projekte dieser Hochschulallianzen institutionalisieren, und fordert die Mitgliedstaaten auf, einen rechtlichen Status für die gemeinsamen europäischen Abschlüsse der Allianzen sowie eine externe Qualitätssicherung und Akkreditierung für die gemeinsamen transnationalen Bildungsaktivitäten und -programme der Allianzen zu schaffen.

1.7. Der EWSA verweist auf den wesentlichen Wert der Vielfalt der Hochschuleinrichtungen, die unterschiedliche kulturelle, bildungsbezogene, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedürfnisse erfüllen können. Der EWSA fordert, dass die Gleichwertigkeit der Hochschuleinrichtungen sowohl außerhalb als auch innerhalb der Hochschulallianzen anerkannt und der Grundsatz der Wissensfreiheit gewahrt wird. Der EWSA begrüßt die Festlegung von Leitprinzipien zum Schutz der akademischen Grundwerte auf der Grundlage des Communiqués von Rom unter Einbeziehung der einschlägigen Sozialpartner und Interessenträger.

1.8. Der EWSA bedauert, dass die Hochschuleinrichtungen trotz ihres gestiegenen Mittelbedarfs während der Pandemie unterfinanziert sind^(*), und fordert die Mitgliedstaaten auf, die öffentlichen Mittel für sie aufzustocken. Er ist besorgt über die zunehmende Privatisierung von Hochschuleinrichtungen sowie private Investitionen in Hochschulbildung und Forschung, die die akademische Freiheit und die institutionelle Autonomie gefährden könnten. Er weist ferner darauf hin, dass die Aufrechterhaltung der finanziellen Unterstützung für die Hochschulallianzen eine tragfähige nationale öffentliche Finanzierung für alle Hochschuleinrichtungen gewährleisten wird. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, das Europäische Semester und die EU-Mittel (darunter die Aufbau- und Resilienzfazilität, den ESF+, Erasmus+ und Horizont Europa) zu nutzen, um die Hochschuleinrichtungen bei der Verwirklichung ihrer Ziele zu unterstützen.

1.9. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Investitionen auf europäischer, nationaler und institutioneller Ebene in die Hochschulbildung zu überwachen und dabei die wichtigsten politischen Instrumente des Europäischen Semesters und der Aufbau- und Resilienzfazilität zu nutzen. Er fordert die Kommission ferner auf, den europäischen Leistungsanzeiger für den Hochschulsektor und die Ergebnisse der Expertengruppe für hochwertige Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung nur unterstützend zu nutzen.

1.10. Der EWSA blickt mit Sorge auf die Ziele und die Steuerung des europäischen Leistungsanzeigers für den Hochschulsektor, mit dem jährlich Bewertungen der Fortschritte vorgenommen werden, die in der EU im Hinblick auf das Erreichen der zentralen Prioritäten der Initiative erzielt wurden: Inklusion, Werte, Qualität und Relevanz, Mobilität, grüne und digitale Kompetenzen, Beschäftigungsfähigkeit, transnationale Zusammenarbeit, Technologietransfer und Valorisierung von Wissen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Rolle dieses Instruments bei der Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten und die Steuerung dieses Überwachungsinstruments im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester zu klären und zu präzisieren, ob dieses Instrument auch zur Überwachung der nationalen Investitionen in die Hochschulbildung eingesetzt werden wird. Der EWSA fordert, dass die Rolle der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner im Bildungsbereich und der einschlägigen Interessenträger in diesem Prozess gewahrt wird.

1.11. Der EWSA begrüßt die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für den Hochschulsektor, um die derzeitigen besten EU-Datenverarbeitungstools und -kapazitäten zusammenzubringen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Rolle der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner im Bildungsbereich und der einschlägigen Interessenträger in diesem Prozess zu wahren. Die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle beim Übergang vom Bildungswesen zum Berufsleben, bei der Vertretung der Interessen der Studierenden in Bezug auf den Arbeitsmarkt und bei der Verringerung der Zahl der jungen Menschen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und keine Berufsausbildung absolvieren. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten sollten größere Anstrengungen unternommen werden, um Studierende beim Übergang vom Bildungswesen zum Berufsleben zu begleiten.

1.12. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Sozialpartner im Bildungsbereich sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Weiterentwicklung der Initiativen und Maßnahmen der Kommission im Rahmen dieser Strategie und bei der Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten aktiv einzubinden. Dies ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Studierenden die Kompetenzen erwerben, die sie benötigen, um Bürgerinnen und Bürger einer

^(*) *EUA Public Funding Observatory Report 2019/20.*

Demokratie zu sein und im Zuge des grünen und des digitalen Wandels Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen zu erhalten. Demokratische Regierungsführung und ein wirksamer sozialer Dialog sind von entscheidender Bedeutung, um das Wohlergehen der Studierenden, die akademische Freiheit, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten sowie die Hochschulautonomie zu verbessern. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Sozialpartner im Bildungsbereich sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft in die Entwicklung europäischer Kriterien für die Vergabe eines europäischen Hochschulabschlusses einzubeziehen.

1.13. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten und die Hochschuleinrichtungen auf, Lernende, Hochschullehrkräfte und Forscher wirksamer in die Steuerung der Hochschulpolitik und der transnationalen institutionellen Kooperationsstrukturen mit einer wirksamen teamorientierten Führung, kollegialer Governance und sozialem Dialog einzubeziehen. Hiermit sollten eine hochwertige und inklusive Hochschulbildung und Forschung, eine wirksame Mobilität von Studierenden, Beschäftigten und Forschern sowie die volle Vielfalt (einschließlich der Gleichstellung der Geschlechter) von Studierenden, Hochschullehrkräften, Forschern und Fachkräften sichergestellt werden.

1.14. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bei der Entwicklung eines europäischen Rahmens für attraktive und nachhaltige Laufbahnen in der Hochschulbildung für einen sozialen Dialog mit den Hochschulgewerkschaften zu sorgen, die Arbeitsbedingungen, das Wohlergehen und den Status von Hochschullehrkräften zu verbessern und akademische Laufbahnen innerhalb und außerhalb der Wissenschaft zu unterstützen. Die verstärkte Beteiligung der Studierenden am Entscheidungsprozess und die Verbesserung der operativen Kapazitäten der Studierendenorganisationen sollten ein ständiges Anliegen sein. Hierfür könnten ESF+-Mittel zugewiesen werden.

1.15. Der EWSA begrüßt die Förderung von Lehrkräften und Studierenden mit unterschiedlichem Hintergrund, was die Schaffung eines europäischen Rahmens für Vielfalt und Inklusion (einschließlich geschlechtsspezifischer Unterschiede), die Unterstützung gefährdeter Forscherinnen und Forscher durch Leitlinien für Hochschulen umfasst, die ihre Eingliederung und die Entwicklung nationaler und institutioneller Inklusionsstrategien mit Schwerpunkt auf Geflüchteten und Asylsuchenden erleichtern. Der EWSA fordert eine transparente und faire Anerkennung von Abschlüssen aus Drittländern, einschließlich der Abschlüsse von Geflüchteten, durch das Netz der Zentren für die akademische Anerkennung. Der EWSA fordert die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Hochschuleinrichtungen auf, solche Strategien gemeinsam mit Studierenden und dem Hochschulpersonal zu entwickeln, insbesondere denjenigen, die ihre eigenen Erfahrungen aus dem Bereich der Strategieentwicklung einbringen können.

1.16. Der EWSA begrüßt die Weiterentwicklung der Initiative „Europäischer Studierendenausweis“, um den Verwaltungsaufwand bei der Steuerung der Mobilität und des Austauschs von Studierenden und Hochschulpersonal zu verringern, und betont gleichzeitig, dass Datensicherheit und Datenschutz gewährleistet werden müssen. Um eine angemessene Mobilität auf EU-Ebene zu gewährleisten, ist es zwingend erforderlich, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Übertragung von Studienleistungen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

1.17. Der EWSA begrüßt die Ausweitung der Mobilität von Studierenden und des Hochschulpersonals auf Drittländer und weist auf die Bedeutung persönlicher Mobilität und der Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit hin. Er begrüßt die neue Erasmus-Charta für die Hochschulbildung und die neue Erasmus-Studierendencharta; sie beziehen die akademische Freiheit und Integrität ein und fördern akademische Debatten und den Austausch bewährter Verfahren in den Bereichen Werte und Demokratie im Rahmen der Jean-Monnet-Aktionen im Hochschulbereich von Erasmus+, und dies auch in Drittländern.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Nachdem der Rat der EU (Bildung) die Schlussfolgerungen zu der „Initiative ‚Europäische Hochschulen‘ — Ein Brückenschlag zwischen Hochschulbildung, Forschung, Innovation und Gesellschaft: Wegbereitung für einen neuen Bezugsrahmen für die europäische Hochschulbildung“ angenommen hatte, veröffentlichte die Europäische Kommission zwei Dokumente. Die Mitteilung der Kommission über eine europäische Hochschulstrategie enthält die Maßnahmen, die die Europäische Kommission zwischen 2022 und 2024 in den Bereichen Hochschulbildung und Forschung ergreifen soll, während der Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung einer wirksamen europäischen Hochschulzusammenarbeit, der vom Rat (Bildung) auf seiner Tagung am 4./5. April 2022 angenommen werden soll, spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten enthält. Mit diesen Initiativen soll das neue EU-Ziel erreicht werden, dass bis 2030 mindestens 45 % der 25- bis 34-Jährigen einen Hochschulabschluss erwerben ⁽³⁾.

2.2. Mit dieser Initiative plant die Kommission, die bestehenden 41 Europäischen Hochschulallianzen auf 60 auszuweiten, sodass bis Mitte 2024 mehr als 500 Hochschulen Mitglieder von Allianzen sein werden. Für Erasmus+ werden für den Zeitraum 2021–2027 ein Richtbetrag von 1,1 Mrd. EUR und mehrere unterstützende Initiativen vorgesehen.

⁽³⁾ Entschließung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021–2030).

2.3. In den Empfehlungen an die Mitgliedstaaten werden diese aufgefordert, den Hochschulen die Entwicklung und Durchführung gemeinsamer transnationaler Bildungstätigkeiten (innerhalb und außerhalb der EU) zu ermöglichen, bis 2024 ein rechtliches Statut für Allianzen von Hochschulen zu schaffen, den Erwerb eines gemeinsamen europäischen Hochschulabschlusses auf nationaler Ebene bis 2024 zu erleichtern und mit den nationalen Qualifikationsrahmen zu verknüpfen, für mehr Mobilität für Studierende und das Hochschulpersonal (auch online) sowie für eine nachhaltige finanzielle Unterstützung für Allianzen der Initiative „Europäische Hochschulen“ zu sorgen und die akademische Freiheit und die Hochschulautonomie zu fördern und zu schützen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA weist darauf hin ⁽⁶⁾, dass der Europäische Hochschulraum (EHR) und der Europäische Forschungsraum stärker miteinander verknüpft werden müssen, um die Qualität und Inklusivität der Hochschulbildung und Forschung für alle Studierenden unabhängig von ihrem Alter und ihrem sozioökonomischen Hintergrund zu verbessern. Die Verbesserung der Qualität und Anerkennung von Studiengängen zwischen Hochschulen muss ein wichtiger Schwerpunkt der Initiative „Europäische Hochschulen“ sein. Auch wenn die Hochschulbildung in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt, scheinen die Vorschläge der Kommission für einen „europäischen Hochschulabschluss“, ein europäisches Hochschulstatut und ein europäisches System für die Anerkennung und Qualitätssicherung von Hochschulabschlüssen doch ein Schritt hin zur Harmonisierung der Hochschulstudien zu sein. Daher fordert der EWSA, dass die Ideen, die diesen Initiativen und weiteren politischen Maßnahmen zugrunde liegen, mit den Regierungen, den einschlägigen Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen näher erörtert werden. Der EWSA begrüßt, dass die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft ihre Ansichten zu dieser Initiative im Rahmen öffentlicher Konsultationen zum Ausdruck bringen können.

3.2. Die akademische Freiheit und die Hochschulautonomie geraten in einigen Ländern, die den Bologna-Prozess unterzeichnet haben, zunehmend unter Druck ⁽⁷⁾. Im Communiqué von Rom, das von 49 Ministerien aus dem Europäischen Hochschulraum auf der Ministerkonferenz zum Bologna-Prozess 2020 angenommen wurde, wird die Absichtserklärung der Minister bekräftigt, unsere gemeinsamen Grundwerte durch eine Intensivierung des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit als notwendige Grundlagen für Lernen, Lehre und Forschung von hoher Qualität sowie für demokratische Gesellschaften im gesamten Europäischen Hochschulraum zu fördern und zu schützen. Sie verpflichteten sich ferner zur Wahrung der Hochschulautonomie, der wissenschaftlichen Freiheit und Integrität, der Einbindung der Studierenden und Beschäftigten in die Gestaltung der Hochschulpolitik sowie der öffentlichen Verantwortung für die und der Hochschulbildung. In Anhang I des Communiqués von Rom wird die akademische Freiheit definiert als ein unverzichtbarer Aspekt für die Qualität von Lernen, Lehre und Forschung in der Hochschulbildung sowie der Demokratie auf der Basis von Hochschulautonomie. Zudem wird darin betont, dass Gesellschaften nicht wirklich demokratisch sein können, ohne die akademische Freiheit und die Hochschulautonomie zu wahren.

3.3. Die COVID-19-Pandemie hatte beispiellose Auswirkungen auf die Art und Weise wie Forschung betrieben wird, auf den Hochschulbetrieb (etwa durch Campus-Schließungen und die Verlagerung auf Online-Lernen) und auf die Hochschulverwaltung. Die Pandemie hat auch deutlich gemacht, wie wichtig das gesellschaftliche Engagement der Hochschulen ist. Etwa die Hälfte aller Studierenden ist der Ansicht, dass sich ihre akademische Leistung durch die Online-Bildung verschlechtert und sich die Arbeitsbelastung seit dem Übergang zum Distanzunterricht erhöht hat. Der Zugang zu digitalen Kompetenzen, Online-Kommunikationsinstrumenten und dem Internet ist für viele sozioökonomisch benachteiligte Studierende nach wie vor eine Herausforderung. Die Pandemie hat sich außerdem auf das psychische und emotionale Wohlbefinden der Studierenden ausgewirkt ⁽⁸⁾.

3.4. Für das wissenschaftliche Personal hat die COVID-19-Krise zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt, einschließlich einer massiven Zunahme der Arbeitsbelastung aufgrund von Online- und integriertem Lernen, sowie zu Arbeitsplatzverlust für befristet und für gelegentlich Beschäftigte. Diese Entwicklungen hatten unverhältnismäßig starke Auswirkungen auf bestimmte Gruppen von Beschäftigten wie Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten. Die Pandemie hat sich auch negativ auf die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden der Beschäftigten ausgewirkt.

3.5. Das wissenschaftliche Personal spielt eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung hochwertiger Bildung und Forschung an den Hochschulen. Bereits vor der Pandemie waren Hochschullehrkräfte in ganz Europa aufgrund von Haushaltszwängen, geringeren Beschäftigungsmöglichkeiten, dem wachsenden Anteil an Gelegenheits-, Teilzeit- und befristeter Beschäftigung sowie der Zunahme extern finanzierter Stellen mit einer abnehmenden Arbeitsplatzsicherheit konfrontiert. Angemessene Arbeitsbedingungen und Gehälter sind von entscheidender Bedeutung, wenn Hochschullehr-

⁽⁶⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 40.

⁽⁷⁾ https://www.scholarsatrisk.org/academic-freedom-monitoring-project-index/?_gp=1.

⁽⁸⁾ Europäische Kommission: *The impact of COVID-19 on higher education: a review of emerging evidence*, 2021.

kräfte in der Lage sein sollen, ihre Studierenden wirksam auf den grünen und den digitalen Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft vorzubereiten. Hochschullehrkräfte mit befristeten Arbeitsverträgen befinden sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen, was es ihnen erschwert, für hochwertige Lehre und Forschung zu sorgen⁽⁹⁾. Die COVID-19-Pandemie hat die Karriereaussichten von promovierten Forscherinnen und Forschern verschlechtert und wirkt sich negativ auf ihr Wohlergehen aus. Jüngere Forscher und Frauen in der Forschung sind in dieser Hinsicht eher von prekären Bedingungen und den negativen Auswirkungen der Pandemie betroffen⁽¹⁰⁾. Die Erhöhung der Vergütungen für promovierte Forscherinnen und Forscher und die Gewährleistung des freien Zugangs zu Literatur und Teilnahme an internationalen Konferenzen sollten Priorität haben.

3.6. Zur Verringerung des Fachkräftemangels und um sicherzustellen, dass Studierende aus dem Hochschulbereich Zugang zum Arbeitsmarkt haben, sind funktionierende Partnerschaften zwischen Hochschuleinrichtungen und Unternehmen sowie der Zugang von Studierenden zu hochwertigen und bezahlten Lehrstellen und Praktika in Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Der EWSA weist darauf hin, dass Partnerschaften zwischen Unternehmen und Hochschulen beiden Seiten ohne Druck von außen zugutekommen und ausgewogen sein sollten, damit die eigenständige Forschungs- und Innovationstätigkeit der Unternehmen und die Ziele der öffentlichen Forschung an Hochschulen gewahrt bleiben⁽¹¹⁾.

3.7. Bezüglich der Erleichterung des Zugangs zur Hochschulbildung sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich die Lage bei den Studiengebühren aufgrund der Energiepreise und der zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit dem Bildungsprozess (Unterbringung, Zugang zu Literatur usw.) verschlechtert. Zur Deckung zusätzlicher Kosten könnten EU-Mittel bereitgestellt werden, wodurch die Probleme im Zusammenhang mit Darlehen und anderen Finanzierungsmethoden zur Finanzierung des Hochschulstudiums verringert würden. Es muss für Synergien zwischen der Dynamik des technologischen Fortschritts und den im Bildungsprozess verwendeten Geräten, Standards und Verfahren gesorgt werden, um einen effizienten Übergang vom Bildungswesen zum Berufsleben zu gewährleisten.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ ETUCE Report to Rome Ministerial Meeting (2020).

⁽¹⁰⁾ OECD: *Reducing the precarity of academic research careers*, 2021.

⁽¹¹⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 40.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“ (Neufassung)

(COM(2021) 802 final — 2021/0426 (COD))

(2022/C 290/18)

Berichterstatter: **Mordechaj Martin SALAMON**

Befassung	Europäisches Parlament, 14.2.2022 Rat, 9.2.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 194 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	212/6/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, da damit die in früheren seiner Stellungnahmen aufgezeigten zentralen Herausforderungen aufgegriffen und Instrumente zur Bekämpfung von Energiearmut und zur Schließung der strukturellen langfristigen Investitionslücke im Gebäudebereich sowie die Förderung der Renovierung, insbesondere der Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz, und die Umstellung auf eine CO₂-arme Wärme- und Kälteversorgung vorgesehen werden.

1.2. Der EWSA unterstützt nachdrücklich das von der Kommission vorgeschlagene EU-Konzept zur Schaffung einer energieeffizienten, hochwertigen und nicht auf fossile Brennstoffe angewiesenen baulichen Umwelt, da sich die erforderliche Umstellung mit Maßnahmen auf EU-Ebene wirksamer vorantreiben lässt.

1.3. Nach Ansicht des EWSA erweist sich vor dem Hintergrund der jüngsten drastischen Energiepreissteigerungen und der Aussicht, dass die Preise zumindest mittelfristig auf hohem Niveau bleiben werden, eine Strategie zur Eindämmung und Beseitigung von Energiearmut als noch wichtiger. Es bedarf konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden, um angemessenen, erschwinglichen und gesunden Wohnraum für alle zu gewährleisten. Diese Maßnahmen müssen auch die sichere Entfernung von Asbest umfassen.

1.4. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Festlegung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, insbesondere für die Wohngebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz. Die Einführung dieses Grundsatzes auf EU-Ebene ist ein bedeutender Fortschritt.

1.5. Zur Förderung einer zukunftsorientierten Renovierung fordert der EWSA, bereits von Anfang an eine umfassendere Weiterentwicklung der Sanierungsaufgaben vorzusehen, mit einem klareren und vollständigeren Zeitplan bis 2050.

Da durch die Richtlinie keine neuen Finanzmittel bereitgestellt werden und die Finanzierung der notwendigen Renovierungen eine enorme Herausforderung ist, müssen nach Ansicht des EWSA in der Richtlinie unbedingt angemessene Rahmenbedingungen und Instrumente für den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten sowohl durch die öffentliche Hand als auch durch Banken vorgesehen werden.

1.6. Angesichts der großen Bedeutung der Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz (im Folgenden „Energieausweise“) für die Verbesserung der Energieeffizienz des Gebäudebestands begrüßt der EWSA, dass an sie höhere Anforderungen gestellt und ihre Zuverlässigkeit und Benutzerfreundlichkeit verbessert werden.

1.7. Der EWSA begrüßt, dass den nationalen Gebäuderenovierungsplänen mehr Bedeutung beigemessen wird und die Mitgliedstaaten darin über ihre Anstrengungen zur Verringerung der Energiearmut Bericht erstatten sollen.

1.8. Der EWSA befürwortet, dass bis 2024 ein „Renovierungspass“ eingeführt werden soll, der den Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Planung ihrer Renovierungsmaßnahmen den Zugang zu Informationen erleichtert und für niedrigere Kosten sorgt.

1.9. Der EWSA hält es für notwendig, es zur Auflage zu machen, während des gesamten Gebäudelebenszyklus (Fertigung und Bau, Nutzungsphase und Ende des Lebenszyklus) über die CO₂-Emissionen Bericht zu erstatten, da bei Neubauten die Klimaauswirkungen unter Umständen in erster Linie auf die verwendeten Materialien und den Bauaufwand zurückzuführen sind. Nach Ansicht des EWSA muss der Begriff „Nullemissionsgebäude“ so definiert werden, dass eine optimale Interaktion mit den umliegenden Energiesystemen ermöglicht und den inhärenten Treibhausgasemissionen Rechnung getragen wird. Lebenszyklusanalysen sollten als projektspezifische Instrumente zur Orientierungshilfe verstanden werden, mit denen unterschiedliche materielle und technische Optionen verglichen werden.

1.10. Der EWSA fordert die Umsetzung eines echten gemeinschaftlichen Verfahrens für die Berufsausbildung und Weiterqualifizierung in den Baugewerken.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Die Kommission hat im Hinblick auf das Ziel des europäischen Grünen Deals, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, eine Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgeschlagen. Im Kontext der Strategie „Fit für 55“ knüpft die Richtlinie an die Strategie für die Renovierungswelle an, in der das Ziel festgelegt wurde, die jährliche Quote der energetischen Gebäuderenovierungen bis 2030 mindestens zu verdoppeln, und in der betont wurde, dass dafür rechtliche, finanzielle und unterstützende Maßnahmen erforderlich sind.

2.2. Mit der Richtlinie sollen die notwendigen Maßnahmen und Instrumente im Rahmen der drei Schwerpunktbereiche der Renovierungswelle — namentlich Bekämpfung von Energiearmut und Verringerung des Bestands an Gebäuden mit der schlechtesten Energieeffizienz, öffentliche Gebäude und soziale Infrastrukturen als Vorbild und Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung — geschaffen werden.

2.3. Es werden verschiedene Änderungen und Ergänzungen zur derzeitigen Richtlinie vorgeschlagen, insbesondere:

- Ab 2030 müssen alle neuen Gebäude emissionsfrei sein; neue öffentliche Gebäude müssen bereits ab 2027 emissionsfrei sein.
- Den Mitgliedstaaten wird eine neue Verpflichtung auferlegt, um dafür zu sorgen, dass alle Gebäude, die sich im Eigentum öffentlicher Einrichtungen befinden, und alle Nichtwohngebäude bis 2027 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse F und bis 2030 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse E erreichen. Außerdem müssen alle Wohngebäude bis 2030 mindestens die Effizienzklasse F und bis 2033 mindestens die Energieeffizienzklasse E erreichen. Infolge der Neuskalierung der Energieeffizienzklassen werden die Anforderungen bei mehr als 15 % des Gebäudebestands zu einer Verbesserung der Energieeffizienz bis 2033 führen.
- Energieausweise sind nun auch bei einer umfassenden Gebäuderenovierung, bei Verlängerung des Mietvertrags und bei allen öffentlichen Gebäuden Pflicht. Gebäude oder Gebäudeteile, die zum Verkauf oder zur Vermietung angeboten werden, müssen über einen Energieausweis verfügen, worauf in allen einschlägigen Anzeigen verwiesen werden muss.
- Die nationalen Gebäuderenovierungspläne werden vollständig in die nationalen Energie- und Klimapläne integriert, um Vergleichbarkeit und eine Verfolgung der Fortschritte zu gewährleisten. Zudem müssen diese Pläne u. a. Fahrpläne für den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in der Wärme- und Kälteversorgung bis spätestens 2040 enthalten.
- Ein „Renovierungspass“ für Gebäude soll den Verbraucherinnen und Verbrauchern Zugang zu Informationen verschaffen und für niedrigere Kosten sorgen, um ihnen die Planung und schrittweise Renovierung mit dem Ziel der Emissionsfreiheit zu erleichtern.
- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Renovierungsaspekte in die öffentlichen und privaten Finanzierungsvorschriften einzubeziehen und geeignete Instrumente zu schaffen, insbesondere für einkommensschwache Haushalte.
- Es wird eine Frist für die Abschaffung finanzieller Anreize für die Nutzung fossiler Brennstoffe in Gebäuden gesetzt.
- Ladeinfrastrukturen für Elektrofahrzeuge und Abstellplätze für Fahrräder müssen eingerichtet werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, da damit die in früheren seiner Stellungnahmen aufgezeigten zentralen Herausforderungen aufgegriffen und Instrumente zur Bekämpfung von Energiearmut und zur Schließung der strukturellen langfristigen Investitionslücke im Gebäudebereich sowie die Förderung der Renovierung, insbesondere der Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz, und die Umstellung auf eine CO₂-arme Wärme- und Kälteversorgung vorgesehen werden.

3.2. Das Problem schlecht oder mäßig isolierter Gebäude, die mit fossilen Brennstoffen beheizt oder gekühlt werden, stellt sich EU-weit. Mangels koordinierter Maßnahmen auf EU-Ebene besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten aufgrund von Bedenken hinsichtlich ungleicher Wettbewerbsbedingungen nicht hinreichend tätig werden.

3.3. Daher unterstützt der EWSA nachdrücklich das von der Kommission vorgeschlagene EU-Konzept zur Schaffung einer energieeffizienten, hochwertigen und nicht auf fossile Brennstoffe angewiesenen baulichen Umwelt. Die erforderliche Umstellung lässt sich mit Maßnahmen auf EU-Ebene wirksamer vorantreiben. Darüber hinaus lassen sich mit einem gemeinsamen Konzept auf EU-Ebene die Vorteile des Binnenmarkts wie Größenvorteile und technologische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten nutzen. Zudem gibt es den Investoren mehr Sicherheit und untermauert grundsätzlich die potenziell führende Rolle Europas und der europäischen Unternehmen als diejenigen, die weltweite Standards setzen und diesbezüglich als Vorreiter auftreten.

3.4. Nach Ansicht des EWSA erweist sich vor dem Hintergrund der jüngsten drastischen Energiepreissteigerungen und der Aussicht, dass die Preise zumindest mittelfristig auf hohem Niveau bleiben werden, eine Strategie zur Eindämmung und Beseitigung von Energiearmut als noch wichtiger. Im Jahr 2018 waren EU-weit 6,8 % der Bevölkerung (30,3 Mio. Menschen) nicht in der Lage, die Rechnungen ihrer Versorgungsunternehmen pünktlich zu bezahlen, sodass sie von Versorgungsunterbrechungen bedroht waren, und die jüngsten Entwicklungen haben dieses Problem nur verschärft. Es bedarf langfristig konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden, um angemessenen, erschwinglichen und gesunden Wohnraum für alle zu gewährleisten. Dies ist umso dringlicher, als die Kosten für die Wärme- und Kälteerzeugung auf der Grundlage fossiler Brennstoffe infolge steigender Preise für EHS-Zertifikate zunehmen werden.

3.5. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Festlegung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, insbesondere für die Wohngebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz. Die Einführung dieses Grundsatzes auf EU-Ebene ist ein bedeutender Fortschritt. Die Entscheidung darüber, ob auch der übrige Wohngebäudebestand nationale Vorgaben erfüllen muss, bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.

3.6. Zwar befürwortet der EWSA, dass der Schwerpunkt darauf gelegt wird, die Energiearmut zu beseitigen, indem vorrangig die Wohngebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz renoviert werden, doch sollte dies nicht dazu führen, dass die anderen Wohngebäude nicht saniert werden. Der EWSA fordert daher, bereits von Anfang an eine umfassendere Weiterentwicklung der Sanierungsaufgaben vorzusehen, mit einem klareren und vollständigeren Zeitplan bis 2050. Hiermit würden den Gebäudeeigentümern zudem Informationen über künftige Anforderungen an die Hand gegeben, damit diese eine kostenoptimierte Renovierung planen können.

3.7. Da die Energieausweise zu einem zentralen Instrument werden, muss ihre Zuverlässigkeit und Benutzerfreundlichkeit verbessert werden. Der EWSA begrüßt daher die höheren Anforderungen in puncto digitales Format, Qualität, genaue Inhalt und Berechnungsmethoden, Erschwinglichkeit sowie Zugang zu den Energieausweisen und ihrer Veröffentlichung. Bürgern, die dies benötigen, sollte stets ein Energieausweis in Papierform zur Verfügung gestellt werden.

3.8. Der EWSA begrüßt, dass die Anstrengungen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verringerung von Energiearmut in die nationalen Gebäuderenovierungspläne einbezogen werden, in denen darüber Bericht erstattet werden soll, inwieweit die Zahl der Menschen gesunken ist, die von Energiearmut betroffenen sind, in unangemessenen Wohnverhältnissen leben (z. B. undichte Wände oder Dächer) oder unter geringem thermischem Komfort leiden.

3.9. Der EWSA befürwortet, dass bis 2024 ein „Renovierungspass“ für Gebäude eingeführt werden soll, zweifelt jedoch an seiner Wirkung, da er nicht verpflichtend ist. Der Pass soll den Verbraucherinnen und Verbrauchern im Zuge der Planung ihrer Gebäuderenovierungsmaßnahmen den Zugang zu Informationen erleichtern und für niedrigere Kosten sorgen. Als positive Entwicklung ist dabei zu verzeichnen, dass auch weiter reichende Vorteile im Zusammenhang mit Gesundheit und Komfort und der Anpassungsfähigkeit des Gebäudes an den Klimawandel berücksichtigt werden.

3.10. Da die von Energiearmut betroffenen Bevölkerungsgruppen und auch viele Kleinimmobilieneigentümer meist nicht über die erforderlichen Finanzmittel verfügen, um Renovierungsarbeiten in Angriff zu nehmen, müssen nach Ansicht des EWSA in der Richtlinie unbedingt geeignete Rahmenbedingungen und Instrumente für die Finanzierung vorgesehen werden. Hierzu müssen auch klare Erläuterungen und Leitlinien zu den finanziellen Aspekten der Renovierung gehören, einschließlich der Inanspruchnahme von Krediten auf lokaler Ebene. Der EWSA verweist auch auf seine Forderung aus der Stellungnahme TEN/723 nach Vereinheitlichung der verschiedenen Instrumente, damit sie für die anvisierten Haushalte und öffentlichen Behörden besser verständlich und zugänglich werden.

3.11. Der EWSA hält es für notwendig, es in der Richtlinie zur Auflage zu machen, während des gesamten Gebäudelebenszyklus (Fertigung und Bau, Nutzungsphase und Ende des Lebenszyklus) über die CO₂-Emissionen Bericht zu erstatten. Bei energieverbrauchssarmen Neubauten sind die Klimaauswirkungen unter Umständen nicht in erster Linie auf die Gebäudenutzung zurückzuführen, sondern auf die verwendeten Materialien und den Bauaufwand. Lebenszyklusanalysen sollten als projektspezifische Instrumente zur Orientierungshilfe verstanden werden, mit denen unterschiedliche materielle und technische Optionen verglichen werden.

3.12. Nach Ansicht des EWSA muss der Begriff „Nullemissionsgebäude“ so definiert werden, dass eine optimale Interaktion mit den umliegenden Energiesystemen ermöglicht wird und den mit den verwendeten Baumaterialien verbundenen Treibhausgasemissionen sowie den Baustellenemissionen Rechnung getragen wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Zwar sind in der Richtlinie selbst keine neuen Finanzmittel vorgesehen, doch werden darin den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Finanzierung und der Koordinierung ihrer finanziellen Anstrengungen Vorgaben gemacht, um einen maßgeschneiderten rechtlichen und finanziellen Rahmen, u. a. eine gezielte finanzielle Unterstützung, bereitzustellen. Der EWSA bezweifelt jedoch, dass die Mittel den künftigen Betreibern von Renovierungsvorhaben in der Praxis leicht zugänglich sein werden. Zudem ist für ihn nicht klar, ob die Gesamtfinanzierungsanstrengungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Erreichung der Renovierungsziele ausreichen werden.

4.2. Heute können Fördermittel und Zuschüsse allzu oft erst nach Abschluss der energetischen Renovierung ausgezahlt werden, wodurch es vielen Verbrauchern erschwert wird, solche Arbeiten überhaupt in Angriff zu nehmen. Nach Auffassung des EWSA sollte in dem Vorschlag deshalb festgehalten werden, dass durch die Finanzierungsinstrumente zumindest ein Teil der Vorlaufkosten, die den Verbrauchern erwachsen, zur Verfügung gestellt wird.

4.3. Der EWSA bekräftigt seine Forderung aus der Stellungnahme TEN/749, die für ökologische Vorhaben vorgesehenen 37 % der Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität entsprechend der tatsächlichen Nachfrage und dem realen Bedarf der einzelnen Mitgliedstaaten großteils Energieeffizienzprojekten zuzuweisen.

4.4. Der EWSA erachtet es für den Erfolg der Richtlinie als sehr wichtig, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, nicht zweckdienliche rechtliche Rahmenbedingungen anzupassen und nichtwirtschaftliche Hindernisse zu beseitigen. Insbesondere das Problem divergierender Anreize hindert viele Immobilieneigentümer und Mieter daran, Renovierungsvorhaben in Angriff zu nehmen. Gleichzeitig hält der EWSA es für notwendig, Maßnahmen vorzusehen, um Mieter entweder durch Mietzuschüsse oder Obergrenzen für Mieterhöhungen vor unverhältnismäßig hohen Mieten im Anschluss an Renovierungsarbeiten zu schützen.

4.5. Der EWSA hält eine Überarbeitung der die Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz betreffenden Artikel der Richtlinie für längst überfällig. Die EU-weit mit Energieausweisen gesammelten Erfahrungen deuten darauf hin, dass verschiedene Anpassungen notwendig sind, von denen einige in dem vorliegenden Vorschlag enthalten sind.

4.6. Der EWSA erkennt es als Fortschritt an, dass die Mitgliedstaaten die Qualität, Zuverlässigkeit und Erschwinglichkeit der Energieausweise sicherstellen und Kontrollen durchführen sowie ein gut funktionierendes Kontrollsystem einrichten müssen.

Der EWSA hält es für sinnvoll, dass die Gültigkeitsdauer der Energieausweise für den Gebäudebestand mit der schlechtesten Energieeffizienz auf fünf Jahre verkürzt wurde, die Sachverständigen qualifiziert oder zertifiziert und unabhängig sein müssen und ausdrücklich eine Inaugenscheinnahme vor der Ausstellung des Energieausweises vorgeschrieben wird.

4.7. Der EWSA schlägt vor, den Nutzen der Energieausweise für die Verbraucher zu erhöhen, indem Informationen zu folgenden Aspekten aufgenommen werden:

- a) verbleibende Lebensdauer der Heizungsanlage, Durchschnittskosten der Arbeiten sowie
- b) Kontaktdaten der nächstgelegenen zentralen Anlaufstelle.

4.8. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, die Energieeffizienzklassen (A-F) des Energieausweises auf EU-Ebene zu vereinheitlichen und gemeinsame Vorlagen zu entwickeln. Die Auflage, leicht zugängliche nationale Datenbanken für Energieausweise, für Gebäuderenovierungspässe und für Intelligenzfähigkeitsindikatoren einzurichten, in Verbindung mit der Übermittlung von Informationen aus nationalen Datenbanken an die Beobachtungsstelle für den Gebäudebestand, ist ebenfalls zu begrüßen.

4.9. Der EWSA stellt fest, dass für Kohärenz zwischen dem Gebäuderenovierungspass und den Energieausweisen gesorgt werden muss, um Überschneidungen und unnötige Zusatzkosten zu vermeiden.

4.10. Der EWSA bekräftigt die Forderung aus seiner Stellungnahme TEN/723 nach einer weiteren Stärkung der Beobachtungsstelle für Energiearmut und einer engen Zusammenarbeit mit der Beobachtungsstelle für den Gebäudebestand.

4.11. Für die europäischen Bürgerinnen und Bürger wird der Zugang zu Beratung, Informationen, Planungshilfe und finanzieller Beratung ein entscheidender Faktor sein. Schätzungen zufolge unterstützen die zentralen Anlaufstellen derzeit jährlich nur 100 000 Immobilieneigentümer bei der energetische Renovierung, während es im Jahr 2030 rund 2 Mio. Eigentümer sein könnten⁽¹⁾. Der EWSA fordert eine bessere Entwicklung und Koordinierung der zentralen Anlaufstellen auf nationaler Ebene, ihre angemessene finanzielle Unterstützung, einen grenzüberschreitenden Austausch bewährter Verfahren und eine genauere Beobachtung durch die Kommission.

4.12. Der EWSA unterstützt die Ausweitung der öffentlichen Konsultation zu den Entwürfen der nationalen Gebäuderenovierungspläne und schlägt vor, ausdrücklich die Verbraucherorganisationen zu erwähnen, da sie am besten bewerten und Rückmeldung dazu geben können, wie gut die Programme und Finanzinstrumente die Verbraucherinnen und Verbraucher erreichen.

4.13. Der EWSA nimmt die Stärkung des Intelligenzfähigkeitsindikators durch die Festlegung der erforderlichen Definitionen und Anforderungen sowie die gemeinsame Nutzung von Daten zur Kenntnis, bedauert jedoch, dass dies noch nicht für Wohngebäude gilt und keine Auflagen hinsichtlich der zu erreichenden Zielvorgaben gemacht werden.

4.14. Die umfangreichen Investitionen, die erwarteten Innovationen und die zunehmende Wirtschaftstätigkeit in den betreffenden Branchen werden einen deutlich höheren Bedarf an qualifizierten, umgeschulten und weitergebildeten Arbeitskräften mit sich bringen. Der EWSA begrüßt daher, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die allgemeine und berufliche Bildung zu fördern und zu finanzieren, um im Gebäudesektor für qualifizierte Arbeitskräfte zu sorgen, und dementsprechend im Rahmen des jeweiligen nationalen Gebäuderenovierungsplans einen Überblick über die Kapazitäten im Bausektor, im Energieeffizienzsektor und im Sektor für erneuerbare Energie geben müssen. Der EWSA fordert die Umsetzung eines echten gemeinschaftlichen Verfahrens für die Berufsausbildung und Weiterqualifizierung in den Baugewerken.

4.15. Der EWSA bekräftigt seine in der Stellungnahme CCMI/166 an die Kommission und die Mitgliedstaaten gerichtete Forderung, dafür zu sorgen, dass bei der Gebäudesanierung Schadstoffe beseitigt werden, und betont, dass Asbest auf sichere Weise entfernt werden muss.

4.16. Angesichts der bereits heute zu beobachtenden zunehmenden Ladeinfrastrukturnachfrage schlägt der EWSA vor, die Anforderungen anzuheben, u. a. indem die Einrichtung intelligenter Ladepunkte in Nichtwohngebäuden auf einen frühen Zeitpunkt, wenn möglich noch vor 2027, vorverlegt wird.

4.17. Informationen, Beratung und Finanzmittel für Renovierungsvorhaben werden voraussichtlich weitgehend auf lokaler und regionaler Ebene bereitgestellt werden. Zudem wird im Rahmen der Richtlinie von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erwartet, dass sie bei der Modernisierung ihrer Gebäude mit gutem Beispiel vorangehen. Daher hält der EWSA es für wichtig, dass die EU und die Mitgliedstaaten ihre Aufmerksamkeit und Anstrengungen auf die Abstimmung und Zusammenarbeit mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausrichten, wobei auch das Potenzial von Initiativen wie dem Bürgermeisterkonvent sondiert werden sollte.

4.18. Um über die bloße Berichterstattung hinauszugehen und bis 2030 klimawirksame Maßnahmen anzuregen, fordert der EWSA die Kommission auf, rechtzeitig vor 2030 an die Klimazonen angepasste Grenzwerte für die CO₂-Emissionen pro Quadratmeter und Jahr festzulegen.

4.19. Der EWSA befürwortet die Ausweitung der Definition von „Energie aus erneuerbaren Quellen“ auf weitere Energiequellen, insbesondere Umgebungsenergie, die durch elektrische Geräte wie Wärmepumpen nutzbar gemacht wird, schlägt jedoch vor, Biomasse und Biogas als nur teilweise erneuerbare Energie zu definieren, da nur ein sehr kleiner Teil der genutzten Biomasse oder des erzeugten Biogases als vollständig erneuerbar betrachtet werden kann. Eine solche umfassendere Definition könnte auch erneuerbare flüssige Energie (Biokraftstoffe und erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs) umfassen, die während eines Übergangszeitraums, in dem keine Alternativen existieren, in begrenztem Maße eingesetzt werden. Der Richtlinie könnte ein neuer Anhang beigefügt werden, in dem die Klimaauswirkungen verschiedener Biomasseformen, der Biogaserzeugung und flüssiger Energie bestimmt werden.

4.20. Neben den klimaschädlichen Emissionen und unabhängig vom Energieträger dürfen klassische Luftschadstoffe, wie Feinstaub und Stickoxide, nicht außer Acht gelassen werden.

4.21. Der EWSA betont, dass die praktischen Auswirkungen der gewählten Definition des Begriffs „Nullmissionsgebäude“ als Gebäude mit geringem Energiebedarf, in dem die gesamte erforderliche Energie am Standort oder in den angeschlossenen Fernwärme- und Fernkältenetzen erzeugt werden muss, sorgfältig zu prüfen sind. Bei dieser Begriffsbestimmung

a) wird das Gebäude grundsätzlich als schlecht an das umliegende Stromnetz angeschlossene „Insel“ behandelt, denn es ist nur in begrenztem Maße ausdrücklich extern erzeugte erneuerbare Energie zugelassen;

b) werden mit den verwendeten Baumaterialien verbundene Treibhausgasemissionen sowie Baustellenemissionen nicht berücksichtigt.

⁽¹⁾ <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/423a4cad-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1>.

4.22. Der EWSA schlägt vor, bei Nullemissionsgebäuden aus erneuerbaren Energiequellen extern erzeugten Strom mit am Standort erzeugtem Strom gleichzusetzen. Die am Ende von Anhang III Abschnitt I vorgesehene „Ausnahmeklausel“ wird nicht die allgemeinen Voraussetzungen für eine kosteneffiziente nationale Umstellung auf energieeffiziente Gebäude und eine Versorgung der Energiesysteme mit erneuerbarer Energie schaffen. Die Erweiterung des Gesamtenergiesystems um große Einheiten ist je erzeugter Energieeinheit viel kostengünstiger als kleine Einheiten einzelner Gebäude. Dies ist besonders zu den Zeiten wichtig, in denen das Gebäude keinen eigenen Strom (aus Sonnen-/Windenergie) erzeugen kann. Darüber hinaus lassen sich mit einer größeren Flexibilität beim Stromnetz sowohl innerhalb des Gebäudes als auch im Netz insgesamt die Kosten senken.

4.23. Die Kommission schlägt vor, ab 2027 keine mit fossilen Brennstoffen betriebenen Anlagen mehr zu subventionieren. Der EWSA ist überrascht, da dies bedeutet, dass bei einer angemessenen Abschreibungsdauer von 15 Jahren Anlagen gefördert werden, die bis spätestens 2040 stillgelegt werden müssen. Er empfiehlt daher nachdrücklich, die Frist auf spätestens 2025 vorzuziehen.

Brüssel, den 23. März 2022

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 Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1153 und der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013“

(COM(2021) 812 final — 2021/0420 (COD))

(2022/C 290/19)

Berichterstatter: **Stefan BACK**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 17.2.2022 Europäisches Parlament, 7.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 172 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	25.10.2021
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	222/1/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag, denn die geltende TEN-V-Verordnung wurde 2013 erlassen, sodass es nunmehr an der Zeit ist, einen neuen, überarbeiteten Rahmen vorzulegen, der den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen sowie den Erfahrungen mit der derzeitigen Verordnung Rechnung trägt. Beispielsweise soll durch die aktualisierte TEN-V-Verordnung die Infrastrukturbasis geschaffen werden, die für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele der Kommission im Grünen Deal, in der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität und im Aktionsplan für den Schienenverkehr erforderlich ist. Darüber hinaus war die Umsetzung des TEN-V innerhalb des derzeitigen Rahmens nicht zufriedenstellend, es gab erhebliche Verzögerungen, weshalb der EWSA die strikteren Vorschriften für die Umsetzung begrüßt.

1.2. Der EWSA begrüßt die Maßnahmen, mit denen die Anforderungen an das Kern- und das Gesamtnetz stärker einander angeglichen und nur zeitlich differenziert werden sollen.

1.3. Der EWSA befürwortet zudem die Konzentration auf die europäischen Korridore als Mittel zur Förderung eines effizienten Verkehrs und der Multimodalität sowie den starken Überwachungsmechanismus und die Stärkung der Rolle der europäischen Koordinatoren.

1.4. Der EWSA begrüßt auch den Mehrwert in Form von Synergieeffekten, der sich aus einer besseren Koordinierung der europäischen Korridore mit den Schienengüterverkehrskorridoren ergibt.

1.5. Der EWSA begrüßt es, dass in dem Vorschlag dem Zusammenhalt bei der Verwirklichung des Netzes große Bedeutung beigemessen wird. Das bedeutet, dass die Zugänglichkeit und Anbindung aller Regionen der Union sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr sowie eine effiziente Koordinierung und Vernetzung zwischen Fern-, Regional- und Nahverkehr sowie dem Verkehr in städtischen Knoten zu gewährleisten ist. Der EWSA begrüßt daher auch die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 58 des Vorschlags, dafür zu sorgen, dass die nationalen Verkehrs- und Investitionspläne mit der Verkehrspolitik der Union im Einklang stehen.

Effiziente Schienengüterverkehrsverbindungen mit einer Infrastruktur, die eine angemessene Geschwindigkeit zulässt und dadurch die Pünktlichkeit erhöht, werden es der Bahn ermöglichen, ihren Part in der intermodalen Transportkette voll wahrzunehmen, denn bisher stand ihre mangelnde Pünktlichkeit der Attraktivität multimodaler Verkehrslösungen unter Einbeziehung der Schiene im Wege.

1.6. In Bezug auf die beiden zusätzlichen Ämter der Koordinatoren für den europäischen Seeverkehrsraum und das ERTMS ist der EWSA der Auffassung, dass eine rasche Einführung des ERTMS angesichts der damit verbundenen Kosten auch eine erhebliche finanzielle Unterstützung erfordert. Der EWSA begrüßt deshalb den Vorschlag der Kommission, in Erwägung zu ziehen, die öffentliche Finanzierung des ERTMS von der Anmeldepflicht nach den Vorschriften über staatliche Beihilfen auszunehmen. Der EWSA dringt darüber hinaus auf eine Machbarkeitsstudie zur Einführung des ERTMS bis 2030, die sich auch mit Finanzierungsfragen befasst.

In Bezug auf den europäischen Seeverkehrsraum verweist der EWSA auf die Meeresbrücken mit regelmäßigen und häufigen Fahrverbindungen, die als eine Art Infrastruktur betrachtet werden und als Vorhaben von gemeinsamem Interesse für eine Kofinanzierung in Betracht kommen könnten.

1.7. Der EWSA bedauert, dass für die Berichte der Mitgliedstaaten über die Umsetzung des Gesamtnetzes kein fester Zeitplan vorgesehen ist.

1.8. Der EWSA unterstützt voll und ganz die Fokussierung auf eine umfassende, angemessene und zeitnahe Konsultation aller Beteiligten zu geplanten Projekten und verweist auf seine Stellungnahme von 2012 zum Potenzial des EWSA als Bindeglied zur Zivilgesellschaft.

1.9. Der EWSA begrüßt die allgemeinen Prioritäten für alle Netze, wie in Artikel 12 niedergelegt, der die Beseitigung administrativer, technischer und betrieblicher Hindernisse und eine bessere Nutzung der Infrastruktur vorsieht.

1.10. Der EWSA fordert die Erleichterung von Maßnahmen zu Stärkung der Effizienz in allen Bereichen zur Förderung der Multimodalität, was bedeutet, dass die Vorteile aller Verkehrsträger optimal genutzt werden, um die bestmöglichen Ergebnisse zu erreichen, wobei gleichzeitig die Sicherheit erhöht und die Umweltbelastung reduziert werden sollen. Der EWSA weist insbesondere auf die Bedeutung der Schnittstellen zwischen Landverkehr und anderen Verkehrsträgern hin. Sie sind wichtig, damit Binnenwasserstraßen, Kurzstreckenseeverkehr und Luftfahrt in vollem Umfang zur multimodalen Kette beitragen können.

1.11. Seiner Überzeugung nach ist die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Netzes gegen Klimawandel, Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen entscheidend dafür, dass das Netz den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen in der EU einen dauerhaften Nutzen bringt. Resilienz Aspekte sollten so früh wie möglich in der Planungsphase eines Projekts bedacht werden.

1.12. Der EWSA weist darauf hin, dass bei Verkehrsproblemen oder Notfällen die nachhaltigste Lösung bevorzugt werden sollte.

1.13. Der EWSA begrüßt die Aufmerksamkeit, die den IKT-Systemen und ihrer Fähigkeit, die Entwicklung des multimodalen Verkehrs voranzutreiben, gewidmet wird. Das enorme Potenzial der Digitalisierung zur Verbesserung der Verkehrsleistung sollte mit hoher Priorität erschlossen werden.

1.14. Der EWSA weist auch auf die Möglichkeit hin, mit digitalen Mitteln die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeiten, insbesondere im Schienenverkehr, zu verbessern, und fordert die Entwicklung eines solchen Systems.

1.15. Der EWSA begrüßt die Aufnahme städtischer Knoten und multimodaler Terminals als spezifischer Elemente des TEN-V, da beide für das reibungslose Funktionieren des Verkehrs von wesentlicher Bedeutung sind. Der EWSA hält fest, dass ein multimodales Terminal mehr als einen städtischen Knoten bedienen kann, wenn die im Vorschlag festgelegten funktionalen Kriterien erfüllt sind.

1.16. Der EWSA stellt fest, dass die Eisenbahninfrastruktur sehr ungleichmäßig mit Einrichtungen für das Bahnpersonal ausgestattet ist. Seiner Ansicht nach muss die Infrastruktur für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zumindest sichere Wege, Übernachtungsmöglichkeiten, moderne Pausenräume (Klimatisierung, Heizung, Hygiene), Versorgungs- und Sanitäreinrichtungen umfassen.

1.17. Der EWSA nimmt die Anforderungen an Rastplätze gemäß Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe b zur Kenntnis und schlägt vor, auch dafür gemeinsame Mindeststandards einzuführen.

1.18. Der EWSA begrüßt auch, dass der Schwerpunkt verstärkt auf Verbindungen zu Nachbarländern, einschließlich Partnerländern wie den EWR-Mitgliedstaaten und der Schweiz, sowie den Beitrittsländern gelegt wird. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass damit die Ausweitung der TEN-V-Politik auf Drittländer gefördert werden soll, einschließlich der Ziele Nachhaltigkeit, Zusammenhalt, Effizienz und vermehrter Vorteile für die Nutzer.

1.19. Der EWSA begrüßt ferner die Aufmerksamkeit, die der Beteiligung von Wirtschaftsteilnehmern aus Drittstaaten an TEN-V-Projekten im Interesse der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung gewidmet wird, und die Meldepflicht der Mitgliedstaaten, damit eine Folgenabschätzung auch außerhalb des allgemeinen Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU vorgenommen werden kann. Dies dient auch der Interoperabilität und der Einhaltung der EU-Standards.

1.20. Der EWSA begrüßt ferner die Möglichkeit einer Anpassung der Infrastrukturelemente und der Korridorkonfiguration durch delegierte Rechtsakte.

1.21. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Instandhaltung der TEN-V-Infrastruktur nun in der Verordnung verankert werden soll. Der EWSA hätte es begrüßt, wenn auch in dieser Hinsicht ein Überwachungsmechanismus eingerichtet und angemessene Sanktionen für den Fall einer unzureichenden Instandhaltung vorgesehen worden wären.

1.22. Der EWSA begrüßt die Ziele für die weltweite Verkehrsinfrastruktur, die die Kommission in der Konnektivitätsstrategie „Global Gateway“ dargelegt hat.

2. Hintergrund

2.1. Die Kommission hat am 14. Dezember 2021 ihren Vorschlag für eine neue Verordnung zur Ersetzung der geltenden Verordnung über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (Verordnung (EU) Nr. 1315/2013) (im Folgenden „der Vorschlag“) als Schlüsselmaßnahme des europäischen Grünen Deals und der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität vorgelegt (COM(2021) 812 — 2021/0420 (COD)).

2.2. Dem Vorschlag zufolge soll die Gliederung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) in ein Kernnetz und ein Gesamtnetz beibehalten werden. Die Verwirklichung des Kernnetzes soll nach wie vor bis 2030 abgeschlossen sein, mit einem zusätzlichen Etappenziel bis 2040 für ein erweitertes Kernnetz und bis 2050 für das Gesamtnetz.

2.3. Die vier spezifischen Ziele der geltenden TEN-V-Verordnung (Effizienz, Kohäsion, Nachhaltigkeit und größere Vorteile für die Nutzer) bleiben bestehen und werden weiterentwickelt.

2.4. Der Vorschlag zielt darauf ab, Probleme im Zusammenhang mit Verzögerungen bei der Projektvorbereitung und -durchführung zu beheben, indem nationale Interessen, Ziele und Zuständigkeiten auf diejenigen des TEN-V abgestimmt werden und die Überwachung verbessert wird, insbesondere in Bezug auf die europäischen Verkehrskorridore und die horizontalen Prioritäten ERTMS und europäischer Seeverkehrsraum, in denen die Rolle des europäischen Koordinators gestärkt wird und die Arbeitspläne durch Durchführungsrechtsakte rechtsverbindlich werden.

2.5. Der Vorschlag sorgt für eine Angleichung der Schienengüterverkehrskorridore an die europäischen Korridore durch Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und sieht eine Koordinierung zwischen den beiden Rechtsinstrumenten vor.

2.6. Mit dem Vorschlag werden die Mitgliedstaaten zur Instandhaltung der TEN-V verpflichtet.

2.7. Im Falle erheblicher Verzögerungen bei der Verwirklichung der Netze kann die Kommission, wenn die Verzögerung nicht objektiv gerechtfertigt ist und das Problem nicht innerhalb von sechs Monaten gelöst wird, die EU-Kofinanzierung zurückziehen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag in Anbetracht dessen, dass die derzeitige TEN-V-Verordnung 2013 angenommen wurde und sich die verkehrspolitische Agenda der EU seither erheblich geändert hat, denn das Weißbuch Verkehr von 2011 wurde durch die Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität von 2020 abgelöst, in deren Zentrum unter anderem Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Förderung des Schienenverkehrs und der Multimodalität stehen.

Darüber hinaus waren die Erfahrungen mit der Umsetzung des TEN-V-Netzes im Zuge der geltenden TEN-V-Verordnung nicht zufriedenstellend, und es gab erhebliche Verzögerungen.

Es ist an der Zeit, einen Rahmen vorzuschlagen, der auf den aktuellen politischen Kontext abstellt, indem eine Infrastruktur geschaffen wird, die etwa mit dem europäischen Grünen Deal, der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität und dem Aktionsplan für den Schienenverkehr vereinbar ist und bei dem Lehren aus der geltenden Verordnung gezogen werden. Der EWSA hat in seinem Bewertungsbericht 2020 auf die Notwendigkeit einer Aktualisierung hingewiesen⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Bewertung der Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) 2013–2020 (TEN/701).

3.2. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Anforderungen an die Infrastruktur des Kern- und des Gesamtnetzes zunehmend angeglichen werden sollten und dass zwischen den beiden Kategorien im Wesentlichen durch die Festlegung einer Frist bis 2030 für die Verwirklichung des Kernnetzes, einer Frist von 2040 für das so genannte erweiterte Kernnetz und einer Frist bis 2050 für das Gesamtnetz zu unterscheiden ist. In Bezug auf das zeitliche Ziel 2030 hegt der EWSA weiterhin die in seinem Bewertungsbericht von 2020 geäußerten Zweifel an der Machbarkeit, meint aber, dass die Frist beibehalten werden sollte, um Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben.

3.3. Er begrüßt ferner die Bedeutung, die dem Zusammenhalt, einschließlich der Konnektivität und Zugänglichkeit für alle in der gesamten EU, sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr und sowohl auf Fern- als auch auf Kurzstrecken beigemessen wird, sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei ihren nationalen Maßnahmen für Kohärenz mit der EU-Verkehrspolitik zu sorgen. Mindestkriterien für die Eisenbahninfrastruktur sind gut für die Multimodalität.

3.4. Der EWSA begrüßt die Fokussierung auf europäische Korridore zur Förderung eines effizienten Verkehrs und einer effizienten Multimodalität. Er unterstützt ferner die gestärkte Rolle der europäischen Koordinatoren und den starken Überwachungsmechanismus, der eine angemessene und rechtzeitige Umsetzung gewährleisten soll.

Der EWSA bringt seine Zufriedenheit über die Koordinierung der Konfiguration und Verwaltung der Schienengüterverkehrskorridore mit den europäischen Korridoren zum Ausdruck, weil sie mit ihren Synergieeffekten einen erheblichen Mehrwert erbringen dürfte.

3.5. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass auch für den europäischen Seeverkehrsraum und das ERTMS europäische Koordinatoren ernannt werden. In Bezug auf das ERTMS unterstreicht der EWSA die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung, um dessen rasche Umsetzung zu gewährleisten, und begrüßt den Vorschlag, Staatshilfen von der Anmeldung staatlicher Beihilfen auszunehmen. Der Koordinator für den europäischen Seeverkehrsraum soll für die Integration von Seeverkehrsverbindungen in das transeuropäische Verkehrsnetz und für die Schaffung und den Ausbau von Kurzstreckenseeverkehrsverbindungen sorgen. Der Ausschuss hebt nachdrücklich hervor, dass Aufgaben, die auf eine nahtlose Verknüpfung von See-, Binnenschiffs- und Landverkehr abzielen, sehr sinnvoll sind.

3.6. Der europäische Seeverkehrsraum tritt an die Stelle der Meeresautobahnen, die als zu komplex erachtet werden. Der EWSA möchte die Frage der so genannten Meeresbrücken ansprechen, d. h. regelmäßig und häufig verkehrende Ro-Ro-Fährverbindungen, bei denen Fähren quasi die Funktion einer Brücke erfüllen. Der EWSA fragt, ob solche Meeresbrücken nicht als Verbindungen ähnlich einem Infrastrukturelement betrachtet werden und für eine Kofinanzierung als Vorhaben von gemeinsamem Interesse in Frage kommen sollten.

3.7. Der EWSA bedauert, dass für die Bereitstellung von Informationen durch die Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Durchführung von Vorhaben außerhalb der europäischen Korridore keine festen Fristen vorgesehen sind.

3.8. Der EWSA befürwortet jedoch den vorgesehenen Nachverfolgungs- und Sanktionsmechanismus für den Fall, dass es zu Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten ohne zufriedenstellende Erklärung kommt. Der EWSA bedauert, dass die einzige klar genannte Sanktion die Beendigung der Kofinanzierung ist, und fordert die Kommission auf, Vorschläge beispielsweise für ein tägliches Strafgeld für die Dauer der Verzögerung aufgrund von Fahrlässigkeit vorzulegen.

3.9. Der EWSA unterstützt voll und ganz eine angemessene Konsultation der Betroffenen, sowohl der Behörden auf verschiedenen Ebenen als auch der Zivilgesellschaft, und den Austausch von Informationen über bewährte Verfahren in diesem Bereich, wofür die Kommission verantwortlich sein wird. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf seine 2012 verabschiedete Stellungnahme „Verkehrsweißbuch: Einbindung und Teilhabe der Zivilgesellschaft“ und den Entwurf von „Leitlinien für die Beteiligung der Bürger und der Zivilgesellschaft an verkehrspolitischen Maßnahmen und Projekten der EU“, die auf einer Konferenz erörtert wurden, die die Ständige Studiengruppe Verkehr des EWSA am 24./25. Oktober 2016 in Mailand veranstaltete. Der EWSA macht dies auch in seiner bereits genannten Bewertung von 2020 geltend. Der EWSA betont, dass möglichst früh umfassende Konsultationen eingeleitet werden müssen, wobei der organisierten Zivilgesellschaft ein besonderer Stellenwert zukommen muss und die eingegangenen Rückmeldungen gebührend zu berücksichtigen sind.

3.10. Der EWSA begrüßt die zusätzlichen Voraussetzungen für die Infrastruktur, die zur Verwirklichung des Ziels des Grünen Deals, die CO₂-Emissionen bis 2050 um 90 % zu senken, festgelegt wurden, sowie die Betonung von Umweltaspekten, einschließlich externer Kosten, bei der Planung eines Projekts.

3.11. Der EWSA nimmt die allgemeinen Prioritäten für alle Netze, wie in Artikel 12 niedergelegt, zur Kenntnis, der die Beseitigung administrativer, technischer und betrieblicher Hindernisse und eine bessere Nutzung der Infrastruktur vorsieht (Artikel 12 Absatz 2 Buchstaben c und d). Dies passt auch gut zu dem allgemeinen Bemühen um Ressourceneffizienz und Innovation, das aus Artikel 43 über nachhaltige Güterverkehrsdienste spricht. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EWSA, dass die Widerstandsfähigkeit der Netze gegen Katastrophen gestärkt werden muss, was bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden sollte. Bei der Beseitigung von Problemen, welche die Widerstandsfähigkeit des Netzes beeinträchtigen, sollten nachhaltige Lösungen bevorzugt werden.

3.12. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass eine generelle Effizienzsteigerung das Ziel sein sollte, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine höhere Effizienz bei allen Verkehrsträgern zu einer besseren Umweltleistung beitragen wird, wie in einer kürzlich vom schwedischen Amt für Umweltschutz in Auftrag gegebenen Studie ⁽²⁾ festgestellt wurde.

3.13. Der EWSA begrüßt, dass die Mitgliedstaaten sowohl für das Gesamt- als auch für das Kernnetz sicherstellen müssen, dass die Eisenbahninfrastruktur eine Zuglänge von 740 m ohne Sondergenehmigung ermöglicht und dass der Ausbau der Infrastruktur für Zuglängen von mehr als 740 m und bis zu 1 500 m und 25,0 t Achslast vorbehaltlich sozioökonomischer Kosten-Nutzen-Analysen in Erwägung gezogen werden sollte. Eine Bestimmung betreffend 740 m Zuglänge auf privaten Gleisanschlüssen gilt auch für die multimodale Verkehrsinfrastruktur.

3.14. Der EWSA fordert die Erleichterung von Maßnahmen zu Stärkung der Effizienz in allen Bereichen zur Förderung der Multimodalität, was bedeutet, dass die Vorteile aller Verkehrsträger optimal genutzt werden, um die bestmöglichen Ergebnisse zu erreichen, wobei gleichzeitig die Sicherheit erhöht und die Umweltbelastung reduziert werden sollen. Der EWSA weist insbesondere auf die Bedeutung der Schnittstellen zwischen Landverkehr und anderen Verkehrsträgern hin. Sie sind wichtig, damit Binnenwasserstraßen, Kurzstreckenseeverkehr und Luftfahrt in vollem Umfang zur multimodalen Kette beitragen können.

3.15. Angesichts der in der vorigen Ziffer genannten Bestimmung ist es auch verwunderlich, dass die in den europäischen Verkehrskorridoren vorgesehene maximale Aufenthaltszeit für Züge an Grenzübergängen nicht für das Kern- und das Gesamtnetz gilt.

3.16. Der EWSA begrüßt die Aufmerksamkeit für IKT-technische Verkehrslösungen, die unter anderem das Verkehrsmanagement und den Informationsaustausch zwischen den Verkehrsträgern erleichtern sollen. Dies käme der Entwicklung des multimodalen Verkehrs zugute, was wiederum eine der Prioritäten für die Entwicklung eines nachhaltigen Güterverkehrs ist. Der EWSA sieht in der Digitalisierung ein großes Potenzial zur Verbesserung der Effizienz, der Kohärenz und der Nachhaltigkeit des Verkehrs, das es möglichst rasch zu erschließen gilt.

3.17. Der EWSA befürwortet auch die Aufnahme städtischer Knoten und multimodaler Terminals als spezifische Elemente des TEN-V-Netzes. Beide sind für einen reibungslosen Verkehr von wesentlicher Bedeutung: erstere, weil sie für die erste und letzte Meile wichtig sind, und letztere aufgrund ihrer zentralen Rolle für einen gut funktionierenden multimodalen Verkehr. Der EWSA stellt fest, dass die vorgeschlagenen Kriterien für den Standort von Terminals es möglich machen, dass ein Terminal mehrere städtische Knoten bedient.

3.18. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zu intermodalem Verkehr und multimodaler Logistik, in der er die Bedeutung der Digitalisierung und multimodaler Terminals für die Entwicklung der Multimodalität hervorgehoben hat ⁽³⁾.

3.19. Der EWSA begrüßt, dass den Verbindungen zu Nachbarländern, einschließlich Partnerländern wie den EWR-Mitgliedstaaten und der Schweiz, und den Beitrittsländern, insbesondere den Ländern des westlichen Balkans, mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Kommission hatte dies in ihrer Mitteilung über die Ausweitung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) auf benachbarte Drittländer näher ausgeführt.

3.20. Der EWSA hält in diesem Zusammenhang auch die Umsetzung der Konnektivitätsstrategie „Global Gateway“ der Kommission (JOIN(2021) 30) für wichtig, um weltweit Investitionen in einen nachhaltigen, intelligenten, widerstandsfähigen und sicheren Verkehr bei allen Verkehrsträgern zu fördern und alle Verkehrsträger in einem multimodalen System zusammenzuführen.

⁽²⁾ Modal shift for an environmental lift — Bericht 7003, August 2021, mit englischer Zusammenfassung.

⁽³⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 1.

3.21. Der EWSA begrüßt ferner, dass der Beteiligung von Wirtschaftsteilnehmern aus Drittstaaten an TEN-V-Projekten Rechnung getragen wird und dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, eine solche Beteiligung der Kommission zu melden, damit sie ihre Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der Union in allen Fällen bewerten kann, die nicht unter die Verordnung (EU) 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union fallen.

3.22. Der EWSA begrüßt die Möglichkeit einer Anpassung der Infrastrukturelemente und der Korridorkonfiguration durch delegierte Rechtsakte. Angesichts sich ändernder Verkehrsströme macht es diese Anpassungsmöglichkeit leichter, dafür zu sorgen, dass die Netzinfrastruktur und die Korridorkonfiguration den tatsächlichen Verkehrsströmen entsprechen.

3.23. Schließlich möchte der EWSA seine Zufriedenheit darüber zum Ausdruck bringen, dass die Frage der Instandhaltung des TEN-V nun als Pflicht der Mitgliedstaaten in dem Vorschlag festgeschrieben wird, wie es der EWSA in seinem oben genannten Bewertungsbericht vorgeschlagen hatte.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA stellt fest, dass angemessene Infrastruktureinrichtungen für Ruhephasen des Personals an Bahnhöfen nötig sind.

4.2. Anknüpfend an seine allgemeine Bemerkung zur Digitalisierung weist der EWSA darauf hin, dass digitale Mittel genutzt werden könnten, um die Einhaltung der Sozialvorschriften, z. B. im Bahnsektor, zu überwachen.

4.3. In Bezug auf den Straßenverkehr ist der EWSA der Auffassung, dass nicht nur für sichere Parkflächen (Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe c), sondern auch für Rastplätze (Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe b) Mindestkriterien festgelegt werden sollten.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern“

(COM(2021) 813 final — 2021/0419 (COD))

(2022/C 290/20)

Berichterstatter: **Stefan BACK**

Befassung	Europäisches Parlament, 27.1.2022 Rat, 28.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 91 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	225/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission, der voll und ganz den Empfehlungen entspricht, die er in seiner Stellungnahme „Kooperative intelligente Verkehrssysteme“ formuliert hat, und ist der Auffassung, dass er in Sachen Verbesserungen, Sicherheit und Gefahrenabwehr sowie Effizienz einen erheblichen zusätzlichen Nutzen bringt.

1.2. Der EWSA begrüßt auch, dass umfassendere Informationen bereitgestellt werden müssen, sowie die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Besonders hingewiesen sei auf den verstärkten Informationsaustausch über den Güterverkehr sowie die kooperative, vernetzte und automatisierte Mobilität, einschließlich der Kommunikation zwischen Fahrzeugen, wodurch auch bei der Straßenverkehrssicherheit erhebliche Verbesserungen erzielt werden.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr mehr Effizienz zu erwarten ist, da zum Beispiel Sendungen nachverfolgt werden können.

1.4. Der EWSA räumt zwar ein, dass der Informationsaustausch standardisiert werden muss, betont jedoch, dass ausreichend Spielraum für lokale und unternehmensspezifische Lösungen bleiben muss, wo diese gerechtfertigt und angemessen sind, und dass ferner mögliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt berücksichtigt werden müssen.

1.5. Der EWSA betont, dass der Einsatz intelligenter Verkehrssysteme (IVS) in einen breiten gesellschaftlichen Kontext gestellt werden muss und dass dabei auch Elemente zu berücksichtigen sind, die über rein technische Aspekte hinausgehen, weil andernfalls negative Auswirkungen auf Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz eintreten können. Er betont in diesem Zusammenhang, dass den Bedürfnissen des ländlichen Raums ausreichend Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet werden müssen, was auch die öffentlichen Dienstleistungen sowie alternative Mobilitätsformen wie Zufußgehen und Radfahren einschließt.

1.6. Der EWSA wirft auch die Frage nach der gemeinsamen Nutzung von Mobilitätsressourcen auf und weist darauf hin, dass möglicherweise ein delegierter Rechtsakt zur diesbezüglichen Unterstützung von IVS nötig ist, der beispielsweise die Verfügbarkeit von Verkehrsressourcen und -kapazitäten sowie die Bündelung des Mobilitätsbedarfs regelt und Kombinationsmöglichkeiten zur optimalen Nutzung der Kapazitäten festlegt.

1.7. Eine bessere Nutzung der verfügbaren Ressourcen bei steigender Zahl emissionsfreier Fahrzeuge wird zu mehr Nachhaltigkeit führen.

1.8. Mit dem Vorschlag wird nach Auffassung des EWSA ein großer Schritt hin zu einem gemeinsamen europäischen Mobilitätsdatenraum getan, was erhebliche Vorteile durch Effizienzgewinne mit sich bringen und die Voraussetzungen für bessere Arbeitsbedingungen im Verkehrssektor schaffen wird, etwa indem die Einhaltung der Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten sowie das Auffinden und der Zugang zu Rastplätzen erleichtert werden.

1.9. Der EWSA weist darauf hin, dass Vertrauensbildung wichtig ist, damit ein System, das auf der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen und Informationen beruht, von der Öffentlichkeit akzeptiert wird und ordnungsgemäß funktionieren kann. Dies erfordert unter anderem einen ausreichenden Schutz von Privatsphäre, Daten sowie Geschäftsgeheimnissen. Der EWSA sieht dem von der Kommission in ihrer Mitteilung zur europäischen Datenstrategie angekündigten Governance-Rahmen deshalb erwartungsvoll entgegen.

1.10. Der EWSA weist darauf hin, dass der Verbraucherschutz und der faire Wettbewerb auch in Bezug auf fahrzeuginterne Daten gewährleistet sein müssen, wie in Ziffer 3.18 näher ausgeführt wird.

1.11. Der EWSA fordert unverzüglich eine sektorspezifische Regulierung des Zugriffs auf fahrzeuginterne Daten, Funktionen und Ressourcen. Die Kommission hat dazu bisher noch keinen Vorschlag vorgelegt. Dieses Versäumnis geht insbesondere zu Lasten der Verbraucher.

1.12. Der EWSA weist zudem darauf hin, dass die Inklusion von Menschen mit eingeschränkter Mobilität verbessert werden muss, und fordert, dass die in der Richtlinie (EU) 2019/882 festgelegten Anforderungen an die Barrierefreiheit auch auf die IVS angewandt werden, etwa in Form eines delegierten Rechtsakts.

1.13. Schließlich bekräftigt der EWSA das Angebot, das er in der bereits erwähnten Stellungnahme „Kooperative intelligente Verkehrssysteme“ unterbreitet hat, die Kommission durch seine Verbindungen zur Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Strategie zu unterstützen.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Der Vorschlag der Kommission ist Teil der Umsetzung ihrer Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität von 2020 (im Folgenden „Strategie“) und der Umgestaltung des europäischen Verkehrssystems. In dem Vorschlag wird deutlich gemacht, an welcher Stelle die Digitalisierung erheblich zur Schaffung eines nahtlosen und effizienteren Verkehrssystems beitragen kann.

2.2. IVS spielen eine wesentliche Rolle für die Schaffung eines vernetzten und automatisierten multimodalen Mobilitätssystems, das die Effizienz, Sicherheit und Nachhaltigkeit des Verkehrs verbessert.

2.3. Mit diesem Vorschlag, den die Kommission bereits in ihrer Mitteilung „Eine europäische Datenstrategie“ (COM (2020) 66 final) angekündigt hat, will sie zur Umsetzung der Ziele des Grünen Deals beitragen und Europa für das digitale Zeitalter rüsten.

2.4. Die Richtlinie über intelligente Verkehrssysteme (2010/40/EU) muss überarbeitet werden, um den Herausforderungen der technischen Entwicklung der IVS Rechnung zu tragen und insbesondere die Zusammenarbeit der Interessenträger sowie die Verfügbarkeit von IVS-Diensten zu verbessern.

2.5. Der Vorschlag zur Überarbeitung der IVS-Richtlinie ist Teil eines Legislativpakets, das vor allem den Zielen der Verringerung der CO₂-Emissionen, der Digitalisierung und einer höheren Resilienz der Verkehrsinfrastruktur dient. So umfassen sowohl der Vorschlag zur Überprüfung der TEN-V-Verordnung⁽¹⁾ als auch die Mitteilung über den neuen Rahmen für die Mobilität in der Stadt⁽²⁾ Bestimmungen für die Einführung von IVS-Diensten, etwa die Bereitstellung sicherheitsrelevanter Informationen und den Ausbau der Mobilität in der Stadt.

2.6. Die IVS-Richtlinie wird ein wichtiges Element der Umsetzung des gemeinsamen europäischen Mobilitätsdatenraums sein, der neben anderen Datenräumen im Rahmen der europäischen Datenstrategie für strategische Sektoren geplant ist.

2.7. Der Vorschlag sieht Änderungen der IVS-Richtlinie vor, etwa dass die Verfügbarkeit von Daten sowie die Einführung von IVS-Diensten in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden. Die vorrangigen Bereiche, in denen Maßnahmen ergriffen werden sollen, wurden neu strukturiert und sollen so den unterschiedlichen Arten der IVS-Dienste besser gerecht werden.

— In jedem Mitgliedstaat wird eine nationale Zugangsstelle für den Datenaustausch eingerichtet. Der Austausch bzw. die Bereitstellung von Daten wird in einer Reihe von Bereichen verpflichtend, und die Daten werden in vielen Fällen auch an die Interessenträger weitergeleitet.

— Die Mitgliedstaaten sollen zudem, soweit erforderlich, in Bezug auf operative Aspekte der Umsetzung mit den relevanten Interessenträgern zusammenarbeiten.

⁽¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013.

⁽²⁾ COM(2021) 1811 final.

- Anhang I umfasst einen neuen Abschnitt zu den vorrangigen Bereichen mit Bestimmungen zur Bedeutung von Daten bei der Ortung und Verfolgung von Gütern sowie einen neuen Abschnitt zu Diensten der kooperativen, vernetzten und automatisierten Mobilität.
- Ferner sind Bestimmungen zum Datenschutz und zur Datenintegrität vorgesehen.
- Wichtig ist auch, dass der Kommission die Befugnis übertragen wird, delegierte Rechtsakte zur Aktualisierung konkreter Informationspflichten zu erlassen.
- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission regelmäßig über die Umsetzung der Richtlinie Bericht erstatten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, der voll und ganz den Empfehlungen entspricht, die er in seiner Stellungnahme „Kooperative intelligente Verkehrssysteme“⁽³⁾ formuliert hat. Er sieht in dem nun von der Kommission vorgeschlagenen aktualisierten IVS-System einen erheblichen Mehrwert sowohl in Bezug auf die Verbesserung von Sicherheit und Gefahrenabwehr als auch mit Blick auf die Effizienzgewinne, die nicht nur aus der Verbesserung und höheren Sicherheit der Verkehrsströme resultieren werden, sondern auch eine effiziente Logistik unterstützen sollen.

3.2. Der EWSA begrüßt deshalb auch, dass umfassendere Informationen bereitgestellt werden müssen, sowie die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Er begrüßt insbesondere die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über den Informationsaustausch in Bezug auf den Güterverkehr sowie die Ausdehnung der erfassten Informationen auf Dienste der kooperativen, vernetzten und automatisierten Mobilität.

3.3. Der EWSA geht davon aus, dass das vorgeschlagene Informationssystem auch die Kommunikation zwischen Fahrzeugen umfasst, wie er in seiner Stellungnahme „Eine europäische Strategie für kooperative intelligente Verkehrssysteme“ gefordert hat. Der EWSA verweist darauf, dass die Kommunikation zwischen Fahrzeugen wesentlich zur Verhinderung von Straßenverkehrsunfällen beiträgt.

3.4. Der EWSA erwartet, dass das nun vorgeschlagene verbesserte System des Informationsaustauschs sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr einen Mehrwert in Form von höherer Effizienz bringen wird und dass beispielsweise Sendungen künftig problemlos nachverfolgt werden können, da die relevanten Informationen dann an die betreffenden Interessenträger übermittelt werden.

3.5. Der EWSA stellt fest, dass die in dieser Phase auszutauschenden Informationen weitgehend standardisiert sind, und bekräftigt deshalb seine Auffassung, dass ausreichend Spielraum für lokale und unternehmensspezifische Lösungen bleiben muss, sofern dies gerechtfertigt und angemessen ist, und dass ferner mögliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt berücksichtigt werden müssen. Er denkt, dass dies solange kein Problem darstellt, wie die in das vorgeschlagene System eingespeisten Informationen den festgelegten Standards entsprechen.

3.6. Der EWSA betont, dass der Einsatz von IVS in einen breiten gesellschaftlichen Kontext gestellt werden muss und nicht automatisch zu einem klimafreundlichen Verkehrssystem führt. Die Digitalisierung von Verkehrsträgern allein (z. B. automatisierte Mobilität bei Kraftfahrzeugen) kann umweltpolitisch sogar kontraproduktiv sein. IVS sollten so entwickelt, gefördert und verwendet werden, dass sie dem Klimaschutz dienen.

3.7. Wichtig für nachhaltige Mobilität ist ein effizientes öffentliches Verkehrssystem als Teil der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse, ergänzt durch Radfahren und Zufußgehen. Der EWSA spricht sich für die Förderung von IVS zur Stärkung und Ergänzung des öffentlichen Verkehrs aus.

3.8. Der EWSA weist darauf hin, dass eine rein technikorientierte Sicht auf die Entwicklung von IVS möglicherweise nicht zur Verwirklichung der gewünschten Ziele und Ergebnisse beiträgt, man denke etwa an Car-Sharing-Systeme in städtischen Ballungsgebieten, die bereits über gut entwickelte öffentliche Verkehrssysteme verfügen. Auch das autonome Fahren ist unter Umständen keine zukunftsträchtige Lösung für Städte, insbesondere wenn Verkehrsüberlastung herrscht und öffentlicher Raum knapp ist. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die wichtigen Innovationen im Bereich der Mobilität wie Elektrifizierung, Automatisierung und gemeinsame Nutzung dann den größten Nutzen bringen, wenn sie unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse, wie Barrierefreiheit, Effizienz und Aspekte der öffentlichen Dienstleistungen, konzipiert und umgesetzt werden.

3.9. Konsultationen der Interessenträger haben gezeigt, dass viele Bedenken in Bezug auf die territoriale Abdeckung bestehen. Der EWSA bedauert, dass im Vorschlag nicht auf die Entwicklung von IVS zur Deckung des Bedarfs des ländlichen Raums als eigenes Thema neben der Entwicklung von IVS in Städten eingegangen wird. Der EWSA empfiehlt der

(³) ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 85 und COM(2016) 766 final.

Kommission, der Erweiterung von IVS-Systemen auf den ländlichen Raum besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da das Leben auf dem Land erheblich von der Verfügbarkeit guter öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen abhängt. In einer gesonderten Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU“⁽⁴⁾ wird auch festgestellt, dass grundlegende Dienstleistungen und die dafür erforderliche Infrastruktur im ländlichen Raum entscheidend für die soziale und wirtschaftliche Inklusion sind. Es sollte deshalb ein Anliegen auf EU-Ebene sein, dass ländliche Gebiete von IVS-Lösungen profitieren können.

3.10. Dies könnte bei der effizienten Nutzung von Verkehrskapazitäten im ländlichen Raum von besonderem Interesse sein. Verkehrsbedingte Schäden sind nicht nur Emissionen, sondern liegen auch in der Verwendung von Verkehrsressourcen. Wir empfehlen der Kommission, gegebenenfalls den Erlass delegierter Rechtsakte zur Regelung der gemeinsamen Nutzung von durch IVS unterstützten Ressourcen in Erwägung zu ziehen. Dies sollte eine intelligente, digital unterstützte Bündelung des Mobilitätsbedarfs sowie die gemeinsame Nutzung freier Kapazitäten (Fahrgemeinschaften) einschließen, was besonders im ländlichen Raum nötig ist, wo die verfügbaren Verkehrskapazitäten zunehmend eingeschränkt werden und es aufgrund der Entfernungen immer schwieriger wird, neue Kapazitäten zu schaffen. Solche intelligenten Systeme sollten die gemeinsame Nutzung von Informationen über die Fahrzeugnutzung und die Möglichkeit zur Beförderung zusätzlicher Fahrgäste oder Güter durch das vorhandene System ermöglichen.

3.11. Der EWSA begrüßt, dass der Vorschlag zusätzlich zur Verbreitung von emissionsfreien Fahrzeugen auch durch gemeinsame Mobilitätsdienste zu einem nachhaltigeren Verkehr beitragen wird, was letztlich zu dem Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 führt. Durch einen flüssigeren Straßenverkehr und die Reduzierung von Staus leisten wir in vielerlei Hinsicht einen Beitrag zu unseren Umweltzielen.

3.12. Der EWSA begrüßt die nun vorgeschlagene Stärkung des IVS-Systems als ersten Schritt hin zu einem gemeinsamen europäischen Mobilitätsdatenraum, der einen erheblichen Mehrwert in Form von Effizienzgewinnen bringen würde.

3.13. Die Schaffung eines solchen Raums würde die Erbringung von Mobilitätsdiensten für den Personen- und Güterverkehr deutlich erleichtern und kann auch zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Verkehrsbranche führen.

3.14. Der EWSA begrüßt die IVS-Dienste für sichere Rastplätze für Kraftfahrer im transeuropäischen Autobahnnetz. Telematikanwendungen für sichere Rastplätze können die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeit erheblich verbessern. Er weist jedoch darauf hin, dass das grundlegende Problem für Unternehmen und Kraftfahrer in der unzureichenden Infrastruktur bei Rastplätzen auf Autobahnen besteht, was nachts zu Überbelegungen führt. Der Ausbau der Infrastruktur muss mit IVS-basierten Diensten einhergehen (z. B. in Bezug auf reservierte Parkplätze).

3.15. Der EWSA unterstreicht diesbezüglich erneut, wie wichtig die Schaffung von Vertrauen sowie die Tatsache sind, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen, die Achtung der Privatsphäre sowie den Datenschutz nicht beeinträchtigen darf.

3.16. Der EWSA ist der Auffassung, dass beim Recht der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte zur Aktualisierung von Informationspflichten gleiche Bedingungen und Vertrauen mit Blick auf alle am Datenaustausch Beteiligten zu wahren sind. Er begrüßt die Erweiterung des Anwendungsbereichs der IVS-Richtlinie und den damit einhergehenden Mehrwert. Er nimmt ferner zur Kenntnis, dass es Probleme in Bezug auf das Vertrauen beim Datenaustausch gibt und dass ein Governance-Rahmen für den europäischen Datenraum erforderlich ist, insbesondere in strategischen Bereichen wie der Mobilität, wie in der Mitteilung der Kommission zur europäischen Datenstrategie⁽⁵⁾ festgestellt.

3.17. An dieser Stelle möchte der EWSA zudem betonen, dass die Informationen, die das System enthält, ausschließlich für Zwecke des IVS verwendet werden dürfen. Der EWSA bekräftigt die Bedeutung eines wirksamen Schutzes der Privatsphäre und der Daten bei der Anwendung von IVS. Allerdings bietet die Datenschutz-Grundverordnung keinen ausreichenden Schutz, wenn bei der Anonymisierung von Daten Techniken (z. B. Mobilitätsmuster von Fahrzeugdaten, Gesichtserkennung) verwendet werden, die Rückschlüsse auf Einzelne zulassen oder sogar diskriminierende Algorithmen einsetzen. Bei der Nutzung personenbezogener Daten am Arbeitsplatz müssen Arbeitnehmer, ihre Vertreter sowie die Gewerkschaften ein Mitsprache- und Vetorecht haben. Der EWSA betont, dass Artikel 10 des Vorschlags (Bestimmungen zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre) so formuliert sein muss, dass derartige Risiken ausgeschlossen werden. Dies ist vor allem wichtig, um das Vertrauen in das System und die Akzeptanz in der Gesellschaft allgemein zu stärken.

⁽⁴⁾ Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU — Für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete bis 2040 — COM(2021) 345 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 66 final.

3.18. Der EWSA weist darauf hin, dass die Verbraucher weiterhin die Kontrolle über die übermittelten Daten haben müssen. Dies betrifft die personenbezogenen Daten, die sie bei der Buchung von Dienstleistungen oder Fahrscheine angeben, sowie die Daten, die ihre Fahrzeuge an Diensteanbieter oder Infrastruktur übermitteln. Die Verbraucher müssen stets im Mittelpunkt stehen, und ihre Daten müssen im Einklang mit der DSGVO unter allen Umständen geschützt werden.

3.19. Der Zugang zu fahrzeuginnen Daten muss letztlich im Sinne des Daten- und Verbraucherschutzes sowie des fairen Wettbewerbs geregelt werden. Wenn die fahrzeuginnen Daten den Fahrzeugherstellern überlassen werden, bilden sich Monopole und marktbeherrschende Stellungen mit der entsprechenden Gefahr des Missbrauchs heraus. Die Kommission ist schon vor einiger Zeit aufgefordert worden, dazu einen Legislativvorschlag zu unterbreiten, und hat etwa in der bereits erwähnten Datenstrategie diesbezüglich durchaus positive Signale gesendet. Allerdings ist bisher noch kein Anzeichen zu erkennen, dass demnächst ein Vorschlag vorgelegt wird. Dieses Versäumnis geht insbesondere zu Lasten der Interessen der Verbraucher und ihrer Möglichkeiten, Daten zu kontrollieren und sich bewusst für Alternativen zu entscheiden.

3.20. Die Digitalisierung kann den Mangel an Inklusion, unter dem Menschen mit eingeschränkter Mobilität im Alltag leiden, abmildern. Deshalb sollten in dieser Richtlinie für alle Bereiche der IVS ausdrückliche Anforderungen an die Barrierefreiheit gemäß der Richtlinie (EU) 2019/882 verankert werden. Es genügt nicht, dass dieser Aspekt nur in einem Erwägungsgrund erwähnt wird, in dem es um die Möglichkeit der Entwicklung von Barrierefreiheitsmerkmalen für Menschen mit eingeschränkter Mobilität in digitalen multimodalen Diensten geht.

3.21. Der geplante Austausch und die Bereitstellung von Daten zu Straßen und Autobahnen (Fahrverbote, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Echtzeitdaten über Straßensperrungen, Baustellen usw.) in Anhang III ist zu begrüßen. In diesem Zusammenhang spricht sich der EWSA für die Entwicklung intelligenter Verkehrsmanagementsysteme aus, die für eine zeitliche Entzerrung des Fahrzeugaufkommens beim (Transit-)Verkehr auf Autobahnen sorgen können und so einen sicheren und flüssigen Verkehr ermöglichen.

3.22. Der EWSA stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Kommission im Rahmen der Aktualisierung der Liste der obligatorischen Informationen beabsichtigt, den Europäischen ITS-Ausschuss um einen Beitrag zu bitten. Der EWSA bekräftigt sein in der erwähnten Stellungnahme unterbreitetes Angebot, die Kommission zu unterstützen, indem er als Verbindungsglied zur Zivilgesellschaft fungiert.

Brüssel, den 23. März 2022

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: EU-Bodenstrategie für 2030 — Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen“

(COM(2021) 699 *final*)

(2022/C 290/21)

Berichterstatter: **Arnaud SCHWARTZ**

Befassung	Europäische Kommission, 20.12.2021
Rechtsgrundlagen	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	169/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Bodenstrategie für 2030. Der Ausschuss möchte regelmäßig über dieses Vorhaben informiert werden und aktiv zu der Ausarbeitung des Vorschlags für den Bodenschutz beitragen.

1.2. Der Boden ist ein strategisches und bedrohtes Wirtschafts- und Umweltgut, das durch einen Rahmen mit Zielen, Programmen und Vorschriften geschützt werden muss. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, einen europäischen Rechtsrahmen zu fördern, der Bodendegradation wirksam verhindert, Programme zur Wiederherstellung unterstützt und den Weg zu einer guten Bodengesundheit aufzeigt. Der EWSA fordert außerdem die Bereitstellung der für die Umsetzung der Bodenstrategie erforderlichen Mittel aus dem EU-Haushalt.

1.3. Zur Umsetzung der Strategie sieht die Kommission die Verabschiedung eines Bodengesundheitsgesetzes vor. Der EWSA empfiehlt jedoch, zunächst die geplante Folgenabschätzung durchzuführen und danach über die am besten geeigneten Instrumente zu entscheiden. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA, dass der Rahmen auf folgenden Grundsätzen beruht, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Interessenträger in den Wirtschaftsbereichen zu schaffen, die mit dem Boden und seiner Nutzung zu tun haben:

- eine klare Definition des Begriffs „gesunder Boden“, Indikatoren und Schwellenwerte, die auf einer wissenschaftlich fundierten Grundlage entwickelt wurden;
- die Festlegung klarer Zielvorgaben für 2030, die auf der Definition von „gesunden Böden“ basieren;
- die Gewährleistung eines angemessenen Maßes an Umwelt- und Klimaschutz;
- die uneingeschränkte Achtung des Subsidiaritätsprinzips angesichts der Heterogenität der Böden, der Vielfalt der Verwendungszwecke und der Nutzungsanforderungen, der unterschiedlichen geologischen, klimatischen und landschaftlichen Bedingungen sowie der unterschiedlichen Gefahren und der bereits bestehenden nationalen Vorschriften;
- die Priorisierung von Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Beratung und Wissenstransfer sowie Anreize für den Bodenschutz anstelle zusätzlicher rechtlicher Verpflichtungen;
- die Begrenzung des Verwaltungsaufwands für alle Beteiligten auf ein vertretbares Maß bei gleichzeitiger Sicherung der Bezahlbarkeit.

1.4. Der Ausschuss empfiehlt eine möglichst breite Diskussion über den Inhalt der Gesetzgebungsinitiative mit den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Daher fordert der Ausschuss die Kommission auf, zeitnah einen Vorschlag vorzulegen, damit vor der Abstimmung über den Text im Rahmen der laufenden Legislaturperiode genügend Zeit für die Debatte bleibt.

1.5. Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, sich mit allen Aspekten der Bodendegradation zu befassen. Insbesondere geht es um die Bodenverschmutzung, den Flächenverbrauch durch städtische Entwicklung und Infrastrukturen sowie die Verarmung der organischen Substanzen in landwirtschaftlich genutzten Böden, da diese Phänomene besonders tiefgreifende und möglicherweise irreversible Auswirkungen auf die Bodengesundheit und die Fähigkeit der Böden zur Bereitstellung von Ökosystemleistungen haben.

1.6. Es gibt eine große Bodenvielfalt in Europa, die das Abbild der unterschiedlichen klimatischen, geologischen und landnutzerischen Gegebenheiten ist. Auch die Gefahren, denen die Böden ausgesetzt sind, variieren in Art und Intensität, weshalb die zur Verhinderung der Bodenverschlechterung gedachten Maßnahmen den unterschiedlichen geografischen und kulturellen Gegebenheiten angepasst sein müssen. Das Bodenschutzrecht in den Mitgliedstaaten ist heterogen und fragmentiert, und viele Bodenbedrohungen werden von den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen mehrerer Mitgliedstaaten gar nicht erfasst.

1.7. Der Ausschuss weist auch darauf hin, dass die vom Menschen verursachten Auswirkungen des Klimawandels auf die Böden unbedingt und dringend angegangen werden müssen. Daher empfiehlt der Ausschuss nachdrücklich, Maßnahmen zur Bekämpfung von Erosion und Wüstenbildung im Zusammenhang mit extremen Überschwemmungen, Dürren und Bränden in die neue EU-Bodenstrategie aufzunehmen.

1.8. Der Ausschuss bringt seine große Besorgnis über den Flächenverbrauch zum Ausdruck, der durch Verstädterungsprozesse verursacht wird, die in den allermeisten Fällen fruchtbare Böden in Ebenen und Küstengebieten betreffen. Das bis 2050 angestrebte Ziel eines „Netto-Null-Flächenverbrauchs“ muss mit Anreizen einhergehen, um die Wiederverwendung stillgelegter Flächen und die Wiederherstellung ungenutzter undurchlässiger Flächen zu fördern.

1.9. Der Ausschuss hält es im Sinne einer kreislaforientierten und ressourcenschonenden Wirtschaft für vorrangig, die ökologische Produktivität der europäischen Böden sicherzustellen, damit die Nachfrage aus der EU weniger Umweltfolgen in Drittländern hat. Er hält es für absolut vordringlich, die Initiativen für die Abholzungsfreiheit im internationalen Handel zum Abschluss zu bringen.

2. Hintergrund

2.1. Am 20. Mai 2020 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. In dieser Mitteilung wird betont: „Der Boden ist eine äußerst wichtige, nicht erneuerbare Ressource, die für die Gesundheit des Menschen und das wirtschaftliche Wohl sowie für die Erzeugung von Lebensmitteln und die Herstellung neuer Arzneimittel von entscheidender Bedeutung ist“⁽¹⁾ und es wird auf die Notwendigkeit der Eindämmung des Flächenverbrauchs und der Wiederherstellung von Bodenökosystemen eingegangen. Darin kündigt die Kommission ihr Bestreben an, die thematische Strategie für den Bodenschutz 2021 zu aktualisieren und im Rahmen von Horizont Europa eine Mission im Bereich „Bodengesundheit und Ernährung“ einzurichten, um Lösungen für die Wiederherstellung gesunder Böden und ihrer Funktionen zu entwickeln.

2.2. Am 28. April 2021 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zum Bodenschutz an, in der es die Notwendigkeit betonte, die Böden in Europa zu schützen, nachhaltig zu bewirtschaften und zu sanieren, um ihre multifunktionale Rolle und ihre Fähigkeit zu erhalten, gesunde Lebensmittel und Rohstoffe hervorzubringen und der Gesellschaft eine Vielzahl von Ökosystemleistungen zu bieten. In der Entschließung wird die Bedeutung gesunder Böden für die Umsetzung der Ziele des europäischen Grünen Deals wie Klimaneutralität und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt betont. Es werden darin ferner die ungleichen Ausgangsbedingungen der Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Bodenschutzbestimmungen beklagt. Die Kommission wird aufgefordert, „unter Achtung der Grundsätze der Subsidiarität einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung des Bodens auszuarbeiten“.

2.3. Am 9. Juni 2021 begrüßte das Europäische Parlament die vorgeschlagene europäische Biodiversitätsstrategie für 2030 und nahm eine Entschließung an, in der unter den fast 200 Empfehlungen die zentrale Rolle der biologischen Vielfalt des Bodens besonders hervorgehoben wurde. Das Europäische Parlament fordert die Kommission darin erneut auf, einen Legislativvorschlag für die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für „die Berücksichtigung des Bodenschutzes in allen einschlägigen politischen Maßnahmen der EU vorzulegen“. In seiner Entschließung weist das Europäische Parlament auch darauf hin, dass sich die EU vorgenommen hat, „bis 2030 Neutralität hinsichtlich der Landdegradation zu erreichen“ und dass der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht „zu dem Schluss kam, dass dieses Ziel wahrscheinlich nicht zu verwirklichen ist“⁽²⁾.

⁽¹⁾ Europäische Kommission, 2020, Biodiversitätsstrategie für 2030, https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_de.

⁽²⁾ Sonderbericht Nr. 33/2018 des EuRH: *Bekämpfung der Wüstenbildung in der EU: eine zunehmende Bedrohung, die verstärkte Maßnahmen erfordert*.

2.4. Am 17. November 2021 veröffentlichte die Kommission im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie ihren Vorschlag für eine europäische Bodenstrategie für die EU mit dem Untertitel „Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen“.

2.5. Mit dem Vorschlag der Kommission wird die frühere Bodenschutzstrategie im Einklang mit dem strategischen Auftrag des europäischen Grünen Deals aufgewertet, um die Klima- und die Biodiversitätskrise zu bewältigen und die Bestrebungen der EU für weltweite Bodenschutzmaßnahmen zu untermauern.

2.6. Mit der Strategie soll ein entscheidender Beitrag zur Erreichung vieler Ziele des Grünen Deals geleistet werden, darunter: Bekämpfung der Wüstenbildung und Wiederherstellung geschädigter Flächen und Böden sowie das Anstreben einer „bodendegradationsneutralen“ Welt bis 2030 (Ziel 15.3 für nachhaltige Entwicklung), Erreichen eines Nettotreibhausgasabbaus, Erreichen eines guten ökologischen und chemischen Zustands der Oberflächengewässer und des Grundwassers bis 2027, Reduzierung der Nährstoffverluste um 50 % und des Gesamtverbrauchs und der Risiken durch Pestizide um 50 % bis 2030, Verringerung der Bodenverschmutzung bis 2050 auf ein Niveau, das als nicht mehr schädlich für die menschliche Gesundheit und die natürlichen Ökosysteme gilt, sodass bis 2050 eine schadstofffreie Umwelt geschaffen wird, und Erreichen eines Netto-Null-Flächenverbrauchs bis 2050⁽³⁾.

2.7. In der Strategie wird der Begriff „gesunder Boden“ so definiert, dass sich der Boden in einem guten chemischen, biologischen und physikalischen Zustand befindet und somit in der Lage ist, dauerhaft möglichst viele der von ihm erwarteten Ökosystemleistungen zu erbringen, wie z. B. die Erzeugung von Lebensmitteln und Biomasse, die Speicherung und Filterung von Wasser, die Schließung des Kreislaufs von Mineralien und Nährstoffen, die Unterstützung des Lebens und der biologischen Vielfalt, die Kohlenstoffspeicherung sowie die Unterstützung menschlicher Tätigkeiten, Landschaften und des kulturellen Erbes. Diese Definition entspricht derjenigen der Organisationen der Vereinten Nationen⁽⁴⁾. Nach der in der Strategie dargelegten Vision soll bis 2050 eine gute Bodengesundheit erreicht werden, indem man sich zu einer nachhaltigen Landnutzung und zu Wiederherstellungsmaßnahmen verpflichtet: Schätzungen der Kommission zufolge befinden sich derzeit 60 bis 70 % der Böden in der EU infolge der Bewirtschaftungspraktiken in keinem gesunden Zustand⁽⁵⁾, allerdings mit großen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Das Ziel von 75 % gesunder Böden bis 2030 durch eine radikale Änderung der derzeitigen Landbewirtschaftungsmethoden ist jedoch sowohl machbar als auch unumgänglich⁽⁶⁾.

2.8. Die Strategie zielt darauf ab, den Boden im gleichen Maße zu schützen wie Wasser und Luft und den Mangel an Bodenschutzvorschriften auf EU-Ebene wettzumachen. In diesem Sinne wird darin ein Bodengesundheitsgesetz angekündigt, das bis 2023 nach einer Folgenabschätzung, einer Subsidiaritätsprüfung und einer Konsultation der Interessenträger und der Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden soll. Mit dem neuen Bodengesundheitsgesetz sollen die grenzübergreifenden Auswirkungen der Bodendegradation angegangen und für politische Kohärenz auf EU- und nationaler Ebene gesorgt werden, um die Ziele der Strategie zu erreichen.

2.9. Die Strategie sieht eine Kombination neuer freiwilliger und rechtsverbindlicher Maßnahmen vor, die unter uneingeschränkter Wahrung der Subsidiarität und auf der Grundlage der bestehenden nationalen Bodenpolitik entwickelt werden, um:

- den Schutz von organischen Böden und Torfmooren zu verbessern;
- die Initiative der Kommission für nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe (einschließlich einer Belohnung der CO₂-Sequestrierung auf landwirtschaftlich genutzten Böden) zu unterstützen;
- die Wiederverwendung von Bodenaushub zu unterstützen, auch durch Einführung eines „Bodenaushub-Passes“, um sicherzustellen, dass der Bodenaushub auf sichere Weise transportiert, behandelt und wiederverwendet wird;
- die Mitgliedstaaten zu verpflichten, bis 2023 nationale Zielvorgaben für die Verringerung des Flächenverbrauchs durch neue Siedlungen und Infrastruktur festzulegen, die dem Ziel „Netto-Null-Flächenverbrauch“ bis 2050 entsprechen, und eine Hierarchie für die bessere Nutzung städtischer Böden einzuführen, in deren Rahmen die Wiederverwendung bebauter Gebiete Vorrang hat und lokale Steuervorteile für die städtebauliche Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen nach und nach abgeschafft werden;

⁽³⁾ In der Strategie wird auf den Boden als komplexes und biologisch aktives System (Pedosphäre) Bezug genommen, das die terrestrische Vegetation trägt, an der Schnittstelle zwischen der Lithosphäre und der Atmosphäre liegt und mit der Hydrosphäre in Wechselwirkung steht. Meeres- und Seesedimente sind nicht Gegenstand der Strategie. Nach Angaben der FAO ist der Boden die Grundlage für 95 % der weltweiten Nahrungsmittelproduktion.

⁽⁴⁾ *Healthy soils are the basis for healthy food production*, FAO 2015, <https://www.fao.org/documents/card/en/c/645883cd-ba28-4b16-a7b8-34babbb3c505/>.

⁽⁵⁾ Europäische Kommission, 2020, *Caring for soil is caring for Life, Report of the Mission Board for Soil Health and Food*, <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/32d5d312-b689-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>.

⁽⁶⁾ Ebenda.

- das Recycling von organischen Substanzen wie Kompost, Gärrückständen, Klärschlamm, Dung und anderen landwirtschaftlichen Rückständen auf sichere und nachhaltige Weise zu fördern;
- die biologische Vielfalt des Bodens zu bewerten, zu schützen und wiederherzustellen;
- die Boden- und Wasserbewirtschaftung zu integrieren und zu koordinieren und naturbasierte Lösungen für die Bewirtschaftung von Oberflächen- und Regenwasser einzuführen;
- eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung in der Landwirtschaft zu unterstützen;
- Tendenzen der Wüstenbildung zu überwachen und Maßnahmen zur Verhinderung und Eindämmung der Bodendegradation zu ergreifen;
- die Bodenverschmutzung zu vermeiden, indem die Verwendung und Freisetzung von Mikroplastik, polyfluorierten Alkylsubstanzen (PFAS) und anderen giftigen Chemikalien in den Boden geregelt und eingeschränkt werden;
- mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um schadstoffbelastete Flächen zu ermitteln und zu sanieren;
- die Machbarkeit der Einführung eines Bodengesundheitszertifikats für Grundstückstransaktionen zu bewerten;
- die Bodenüberwachung zu verbessern und digitale Instrumente für das Nährstoffmanagement einzuführen;
- Forschungsaktivitäten zur biologischen Vielfalt des Bodens und zu Lösungen für die Verschlechterung der Bodenqualität und die Verschmutzung des Bodens wesentlich zu finanzieren;
- Maßnahmen für Kommunikation, Bildung und Bürgerbeteiligung zur Förderung einer guten Bodengesundheit umzusetzen.

2.10. In seiner 2017 verabschiedeten Stellungnahme NAT/713 „Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittel-erzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen“ vertrat der EWSA den Standpunkt, dass für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Böden, insbesondere landwirtschaftlicher Böden, ein aktualisierter EU-Referenzrahmen von ausschlaggebender Bedeutung wäre, einschließlich einer Definition eines guten Zustands des Bodens, einer einheitlichen Terminologie und einheitlicher Kriterien, und er forderte, die Grundsätze einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung in die politischen Maßnahmen der EU aufzunehmen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine europäische Bodenstrategie für 2030, die sich stark am Rahmen des Grünen Deals orientiert und die Vision verfolgt, die Bedrohungen durch den Klimawandel, den Verlust an biologischer Vielfalt und die Umweltzerstörung als Chance zu begreifen, um die EU in eine moderne, ressourcenschonende und wettbewerbsfähige Wirtschaft zu verwandeln.

3.2. Der Ausschuss erkennt die strategische Rolle gesunder Böden an, die in ihrer Gesamtheit und Vielfalt eines der wichtigsten natürlichen Güter darstellen, auf die sich die Menschen für ihr Wohlergehen und ihre Sicherheit verlassen können.

3.3. Der EWSA ist sich bewusst, dass der Boden eine einzigartige und begrenzte Ressource ist, die durch eine Vielzahl von Belastungen bedroht ist. Die Bodendegradation und der damit verbundene Verlust an Fruchtbarkeit könnten den europäischen Anteil an der weltweiten Bodenbelastung erhöhen, weil sie zu einer größeren Abhängigkeit von Einfuhren von Lebensmitteln und anderen Ausgangsstoffen aus Drittländern führen, in denen die Zunahme des intensiven Anbaus Prozesse der Landdegradation auslöst, die mit Entwaldung und Treibhausgasemissionen einhergehen.

3.4. Der Ausschuss unterstreicht, dass es unbedingt erforderlich ist, die Initiativen zur Einführung von Garantien für die Abholzungsfreiheit im Handel mit Drittländern zum Abschluss zu bringen, und hält es für eine Priorität, im Hinblick auf die Schaffung einer kreislauforientierten, ressourcenschonenden Wirtschaft die Wirkung der Binnennachfrage durch den Schutz und die Wiederherstellung der langfristigen ökologischen Produktivität der Böden Europas zu verringern. Eine nachhaltigere Nutzung des Bodens auf der Grundlage agrarökologischer Grundsätze kann sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene ganz wesentlich dazu beitragen, die Ziele des europäischen Grünen Deals und die Ziele der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

3.5. Es ist notwendig, von einer simplifizierenden Sichtweise des Bodens als bloßer Plattform für Siedlungen und Aktivitäten abzukommen: Da der Boden ein komplexes biotisches System ist, von dem die Bereitstellung von Ökosystemleistungen und lebenswichtigen Gütern abhängt, erfordert seine Bewirtschaftung eine angemessene Steuerung, die den verantwortungsvollen Umgang durch die Landbesitzer und -nutzer, die Verantwortung der lokalen Verwaltungen und die Rolle der nationalen Regierungen umfasst. Europa muss eine Führungsrolle übernehmen, da Ernährungssicherheit, Wasserspeicherung, Erhaltung der biologischen Vielfalt und Bekämpfung des Klimawandels allesamt Herausforderungen sind, die eng mit einer guten Bodenbewirtschaftung zusammenhängen.

3.6. Der EWSA hält es für notwendig, in der Bodenstrategie faire Methoden und Instrumente für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Böden im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität einzusetzen: Jeder für die Landnutzung zuständigen politischen Ebene müssen angemessene Aufgaben und Befugnisse sowie adäquate Ressourcen bei der Mittelzuteilung zugewiesen werden; dabei muss der Unterstützung kleiner ländlicher Gemeinwesen besondere Beachtung gelten. Darüber hinaus fordert der Ausschuss eine stärkere Einbeziehung von Bürgern, Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Unternehmen und eine Aufteilung der Zuständigkeiten und Ressourcen zur Erreichung des Ziels, die Bodendegradation zu bekämpfen.

3.7. Zur Umsetzung der Strategie sieht die Europäische Kommission die Verabschiedung eines Bodengesundheitsgesetzes vor. Der EWSA empfiehlt jedoch, zunächst die geplante Folgenabschätzung durchzuführen und danach über die am besten geeigneten Instrumente zu entscheiden. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA, dass der Rahmen auf folgenden Grundsätzen beruht, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Interessenträger in den Wirtschaftsbereichen zu schaffen, die mit dem Boden und seiner Nutzung zu tun haben:

- eine klare Definition des Begriffs „gesunder Boden“, Indikatoren und Schwellenwerte, die auf einer wissenschaftlich fundierten Grundlage entwickelt wurden;
- die Festlegung klarer Zielvorgaben für 2030, die auf der Definition von „gesunden Böden“ basieren;
- die Gewährleistung eines angemessenen Maßes an Umwelt- und Klimaschutz;
- die uneingeschränkte Achtung des Subsidiaritätsprinzips angesichts der Heterogenität der Böden, der Vielfalt der Verwendungszwecke und der Nutzungsanforderungen, der unterschiedlichen geologischen, klimatischen und landschaftlichen Bedingungen sowie der unterschiedlichen Gefahren und der bereits bestehenden nationalen Vorschriften;
- die Priorisierung von Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Beratung und Wissenstransfer sowie Anreize für den Bodenschutz anstelle zusätzlicher rechtlicher Verpflichtungen;
- die Begrenzung des Verwaltungsaufwands für alle Beteiligten auf ein vertretbares Maß bei gleichzeitiger Sicherung der Bezahlbarkeit.

3.8. Der neue Vorschlag für den Bodenschutz muss Synergien mit den Rechtsvorschriften für Klima, Wasser, Luft und biologische Vielfalt sowie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik schaffen. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, die Vorlage des Rahmens vorzuziehen, um eine breitere inhaltliche Diskussion mit den verschiedenen Interessenträgern zu ermöglichen, bevor er noch in dieser Legislaturperiode zur endgültigen Annahme vorgelegt wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Eine der schwerwiegendsten und kaum rückgängig zu machenden Formen der Bodendegradation ist sicherlich der mit der Verstädterung einhergehende Flächenverbrauch: Im Zeitraum 2012-2018 betrug der Flächenverbrauch in der EU- 28 539 km² pro Jahr, wobei 78 % des Flächenverbrauchs landwirtschaftlich genutzte Flächen und nur 13 % recycelte Flächen für die städtische Entwicklung betrafen⁽⁷⁾. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Ziel eines „Netto-Null-Flächenverbrauchs“ bis 2050 mit kurzfristigeren Zwischenzielen und realistischen Zielvorgaben einhergehen muss, die durch Anreize für die Wiederverwendung aufgegebener Siedlungen und die Wiederherstellung ungenutzter versiegelter Flächen unterstützt werden. Ziele zur Verringerung des Flächenverbrauchs aufgrund Verstädterung und Infrastrukturausbau können und sollten den unterschiedlichen demografischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und Regionen Rechnung tragen. Ein besonderes Augenmerk sollte dem Schutz und der Wiederherstellung der Küstengebiete gelten, insbesondere im Mittelmeerraum, wo umfangreiche Verstädterungsprozesse erhebliche Schäden für die biologische Vielfalt der Küste und den Tourismus verursacht haben.

4.2. Die ungestörten Böden natürlicher Ökosysteme sind eine wichtige Stütze für die biologische Vielfalt und ein natürliches Kohlenstoffreservoir, das es zu erhalten gilt. Aus diesem Grund ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Bodenstrategie dem Schutz dieser Böden und der zugehörigen Vegetation Vorrang geben muss, wobei die Bodenintegrität aufrechtzuerhalten und ihre Bewirtschaftung durch einen zweckgerechten Tierbesatz oder Anbau zu unterstützen ist.

4.3. Besonders unterstützt werden sollte die Erhaltung von Dauergrünland und Dauerweideland, deren ordnungsgemäße Bewirtschaftung durch nachhaltige Tierhaltung dazu beitragen kann, diese kohlenstoffreichen Böden zu erhalten.

(7) EEA (2020), Land take in Europe — Indicator assessment, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3/assessment>.

4.4. Die organischen Substanzen in Böden sind für die Regulierung der Fähigkeit des Bodens, ein hohes Maß an biologischer Vielfalt zu ermöglichen und Ökosystemleistungen im Zusammenhang mit seiner Fruchtbarkeit zu erbringen sowie in Böden gebundenes und der Atmosphäre entzogenes CO₂ zu halten, von großer Bedeutung. Der Rückgang der organischen Substanzen in den Böden Europas gibt Anlass zu großer Besorgnis, vor allem wegen des Verlusts an Fruchtbarkeit und der damit verbundenen Gefahren einer Wüstenbildung, aber auch wegen der daraus resultierenden Treibhausgasemissionen: Berechnungen zufolge belaufen sich diese auf mehr als 170 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr⁽⁸⁾ oder mehr als 4 % der gesamten Treibhausgasemissionen der EU-27, die hauptsächlich auf die veränderte Bodennutzung von organischen und Torfböden zurückzuführen sind. Die neue Bodenstrategie sollte den Schutz von Torfmooren und Feuchtgebieten sichern und Landwirte angemessen durch neue Einkommensquellen bei der Anwendung von Verfahren unterstützen, die auf agrarökologischen Konzepten beruhen und den Erhalt und die Vermehrung organischer Substanzen in Böden begünstigen. Die Verbreitung von Wissen über bewährte Verfahren und die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Böden sollte priorisiert und insbesondere auf Kleinlandwirte ausgerichtet werden.

4.5. Nicht nur die organischen Bodensubstanzen sind bedeutungsvoll, weshalb der EWSA unterstreicht, dass ebenfalls die Auslaugung der Böden bzw. der Verlust an Mineralstoffen vermieden werden muss. Im Einklang mit den Zielen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ müssen Düngemittel entsprechend dem Bedarf der Pflanzen eingesetzt werden, wobei eine übermäßige Ausbringung zu vermeiden ist, und die Stickstoff- und Phosphorausschwemmungen aus den Böden sollen bis 2030 um 50 % verringert werden.

4.6. Böden, die in der Vergangenheit oder in jüngster Zeit industriell verunreinigt wurden, stellen nach wie vor eine Bedrohung für die öffentliche Gesundheit und den chemischen Zustand der Wasserressourcen dar. 2,8 Mio. Standorte in der EU weisen potenziell verunreinigte Böden auf, von denen etwa 390 000 saniert werden müssen⁽⁹⁾. Entscheidungen darüber, wie sie wiederhergestellt werden sollen, sollten nach Kriterien der nachhaltigen Sanierung und auf der Grundlage standortspezifischer Risikoanalysen getroffen werden. Der EWSA erwartet, dass die Strategie auf der Grundlage der fortschrittlichsten nationalen Erfahrungen einheitliche Methoden und Kriterien für die Durchführung dieser Verfahren vorsieht, um die erheblichen Unstimmigkeiten auszuräumen, die zwischen den verschiedenen nationalen Regelungen bestehen.

4.7. Der EWSA würdigt, dass sich die Strategie auf das Schlüsselkonzept „gesunder Boden“⁽¹⁰⁾ konzentriert, und betont, dass ein System wirksamer Indikatoren in einem Bodengesundheitsindex entwickelt werden muss, um den Gesundheitszustand der Böden, die zu erreichenden allgemeinen Ziele und deren Einordnung in die Vielfalt der europäischen pedoklimatischen Bedingungen eindeutig zu bestimmen. Um die Erreichung dieser Ziele überwachen zu können, müssen zuverlässige Instrumente zur eindeutigen Einschätzung des Bodengesundheitsindex auf der Ebene der einzelnen Parzellen zur Verfügung stehen.

4.8. Der Ausschuss betont, dass das Bewusstsein für den Boden, seine Ökologie und seine Funktionen und der entsprechende Kenntnisstand verbessert werden müssen. Zu diesem Zweck müssen Informationsprogramme für die Allgemeinheit, Unterrichtsprogramme für Schulen sowie Schulungen für Landwirte und generell für Fachleute, die mit Land und Boden in traditionellen oder neu entstehenden Bereichen der Bioökonomie und Kreislaufwirtschaft arbeiten, sowie für lokale und regionale Entscheidungsträger, von deren Weichenstellungen Änderungen der Landnutzung abhängen, unterstützt werden.

4.9. Viele Wirtschaftsbranchen sind auf gesunde Böden angewiesen; Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit dürfen nicht durch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Strategie beeinträchtigt werden. Insbesondere geht es um die Sicherung des Einkommens von Menschen und Familien in ländlichen Gebieten, für die der Boden die Existenzgrundlage bildet. Die Strategie sollte eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen unter den Interessenträgern gewährleisten: Schutzbedürftige Gruppen und Regionen sollten geschützt, Eigenbedarfslandwirte unterstützt und Mittel für bedürftige Bevölkerungsteile bereitgestellt werden.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ GFS der Europäischen Kommission (2015), *Soil threats in Europe: status, methods, drivers and effects on ecosystem services*, technical report https://esdac.jrc.ec.europa.eu/public_path/shared_folder/doc_pub/EUR27607.pdf.

⁽⁹⁾ GFS der Europäischen Kommission (2018), *Status of local soil contamination in Europe* <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC107508>.

⁽¹⁰⁾ „Vision and objectives: achieving good soil health by 2050“, Europäische Kommission 2021, EU-Bodenstrategie für 2030, https://ec.europa.eu/environment/publications/eu-soil-strategy-2030_en.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU“

(COM(2021) 345 final)

(2022/C 290/22)

Berichterstatlerin: **Lidija PAVIĆ-ROGOŠIĆ**Mitberichterstatlerin: **Piroska KÁLLAY**

Befassung	Europäische Kommission, 10.8.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	9.2.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	222/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen*Schlussfolgerungen*

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt im Großen und Ganzen die langfristige Vision der Europäischen Kommission für den ländlichen Raum. Er begrüßt ebenfalls die Vorschläge für einen Aktionsplan, einschließlich eines Pakts für den ländlichen Raum zur Einbeziehung der Akteure auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, um die Vision zu unterstützen, sowie die Vorschläge für die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum und eines Mechanismus für die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum.

1.2. Unklar bleibt allerdings, was das Konzept und der Inhalt der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Kommission und der von jedem Mitgliedstaat verlangten GAP-Strategiepläne für die langfristige Vision bedeuten und wie die Kommission die Kohärenz zwischen der GAP und anderen Politikbereichen und ihren zusätzlichen Nutzen sichern will.

1.3. Der EWSA unterstützt die Prioritäten des Aktionsplans, nämlich „stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete“ zu schaffen. Der EWSA ist der Auffassung, dass es das Ziel sein muss, Wohlstand — definiert als eine sozial und ökologisch nachhaltige Lebensweise — für alle Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, unabhängig davon, wo sie leben. Wenn der Aktionsplan umgesetzt wird, könnte das ländliche Europa optimistisch und vertrauensvoll in die Zukunft blicken.

1.4. Die Kommission will die Ziele mithilfe des Pakts für den ländlichen Raum und des Aktionsplans verwirklichen — freilich wird es sehr darauf ankommen, dass alle Mitgliedstaaten, Regionen und örtlichen Bevölkerungen mitziehen. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Rat, der jeweilige Ratsvorsitz, das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen (AdR) und der EWSA selbst ebenso wie die Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft allesamt das Ihrige dazu tun müssen, die Vision zu verwirklichen. Der Schlüssel zur Verwirklichung der Vision ist ein gegenfinanzierter Aktionsplan mit klaren Zielen und Fristen, die eine transparente Messung zulassen.

1.5. Der EWSA begrüßt ferner den stärkeren Ansatz zur Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum („Rural Proofing“) und die Einrichtung einer transparenten Beobachtungsstelle für die Überwachung der Fortschritte⁽¹⁾. Der Informationsaustausch und der Dialog mit den Partnern der Gesellschaft und der Zivilgesellschaft sind entscheidend. Der EWSA will diese Arbeiten gern unterstützen, beispielsweise durch Mitwirkung an der neuen thematischen Gruppe *Rural Proofing* des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD).

Empfehlungen

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine dauerhaftere Einbeziehung und die Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten lokaler partizipativer und zivilgesellschaftlicher Organisationen in ländlichen und städtischen Gebieten erforderlich sind, damit die Vision in Gänze klar wird und alle Bürger und alle Gebiete mitnimmt. Das Europäische Ländliche Parlament, andere bestehende Netze sowie die laufende Konferenz zur Zukunft Europas sollten maßgeblich helfen, die Standpunkte lokaler Akteure zu erfassen.

⁽¹⁾ Informationsbericht des EWSA zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die territoriale Entwicklung ländlicher Gebiete.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass das von der Kommission eingerichtete Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Gruppen für den zivilen Dialog unter der Federführung verschiedener Generaldirektionen eine wechselseitige, transparente Berichterstattung fördern sollten. Der EWSA begrüßt die im Forschungsprogramm „Horizont“ eingegangene Verpflichtung zur Prüfung der Auswirkungen auf die ländlichen Gebiete, meint aber, dass mehr Kommissionsdienststellen ein ganzheitliches Engagement für die Vision zeigen sollten. Insbesondere sollte die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum auf die Programme Kreatives Europa und Erasmus+ ausgeweitet werden.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission gemäß dem Pakt für den ländlichen Raum für ein Lenkungsstruktur sorgen sollte, in dem sowohl die lokalen Gebietskörperschaften als auch örtliche private und gemeinnützige Unternehmen vertreten sind und mit den Strukturen der lokalen Demokratie und der Sozialpartner kooperieren, damit lokale Stimmen Gehör finden und die langfristige Vision erfolgreich umgesetzt werden kann. Der Pakt sollte sich auf die Erfahrungen mit bewährten Vorgehensweisen stützen, die mit LEADER und CLLD gemacht wurden. Der jeweilige EU-Ratsvorsitz sollte das Konzept EU-weit fördern. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten als aktive Vermittler und Geldgeber von Pilotprojekten fungieren.

1.9. Gemeinsame Prioritäten sollten mit Bottom-up- und datenbasierten Methoden konzipiert werden. Die Auswirkungen der Pandemie auf den Aktionsplan sollten neu bewertet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, wie sich die steigende Nachfrage nach Wohnraum auf dem Lande, nach neuen Gewerbeflächen in Dörfern, nach besseren öffentlichen Dienstleistungen mitsamt einer Zunahme der Fahrten in ländliche Gebiete sowie eine höhere Nachfrage nach Freizeit-, Gesundheits-, Umwelt- und Kulturtourismus auswirken.

1.10. Die Ausarbeitung einer Charta der Rechte und Pflichten des ländlichen und städtischen Raums kann helfen, den Menschen aufzuzeigen, wie ihr Wunsch nach Wohlergehen verwirklicht werden könnte, und sie zum Handeln bewegen; die Säule sozialer Rechte muss dabei als Richtschnur für alle Maßnahmen dienen.

2. Hintergrund

2.1. Etwa 136 Mio. Menschen leben in den ländlichen Gebieten der EU, was beinahe 30 % der EU-Bevölkerung entspricht. Aufgrund etlicher Faktoren, die in früheren Stellungnahmen des EWSA ⁽²⁾ herausgearbeitet wurden, hat sich die Kluft im wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehen zwischen der Stadt- und der Landbevölkerung vergrößert. Ländliche Gebiete sind zwar für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung sehr wichtig, doch kämpfen sie mit der Landflucht insbesondere junger Menschen.

2.2. In der Vergangenheit wurde der ländliche Raum durch verschiedene Stellen und Finanzierungsinstrumente der europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene unterstützt. Dies geschah jedoch in einer fragmentierten, inkohärenten und frustrierend bürokratischen Weise. Öffentliche Interventionen waren nur teilweise erfolgreich. Vor allem in entlegeneren ländlichen Gebieten und auf Inseln vermochten sie nur wenig gegen die rückläufige Wirtschaft, die schlechte digitale Anbindung und die Abwanderung junger Menschen auszurichten. Sie konnten kaum verhindern, dass viel an wichtigen öffentlichen Dienstleistungen, ländlichem Handwerkswissen, biologischer Vielfalt und kulturellem Erbe verloren ging.

2.3. Deshalb befürwortet der EWSA einen weitaus stärker integrierten und vor allem gerechten und ortsbezogenen Ansatz zur Beseitigung dieser Ungleichgewichte. Wie in der Stellungnahme NAT/820 „Eine ganzheitliche Strategie für nachhaltige ländliche und städtische Entwicklung“ ⁽³⁾ betont wird, ist ein ganzheitlicher, ressortübergreifender und gestraffter Ansatz erforderlich, damit „alle Gebiete und alle Menschen gleichermaßen [...] profitieren“. Ebenfalls wurde eine Partnerschaft aller Bürgerinnen und Bürger empfohlen, die auf gegenseitigem Verständnis und der Achtung der Trümpfe von Stadt und Land beruht.

2.4. Als Reaktion auf die vielfältigen Probleme ländlicher Gebiete hat die Europäische Kommission im Juni 2021 eine Mitteilung mit einer langfristigen Vision für die ländlichen Gebiete der EU bis 2040 vorgelegt ⁽⁴⁾. Diese Mitteilung enthält Vorschläge für einen Pakt für den ländlichen Raum. Europäische, nationale, regionale und lokale Akteure sollen eingebunden werden, um die Vision und einen Aktionsplan für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete zu unterstützen. Sie sieht auch die Einrichtung einer EU-Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum zur besseren Datenerhebung und Analyse der Lage in ländlichen Gebieten sowie einen Mechanismus zur Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen wichtiger EU-Rechtsetzungsinitiativen auf ländliche Gebiete (Landverträglichkeitsprüfung) vor.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Im Vorgriff auf das genannte gemeinsame Vorgehen, das auf der Konferenz zur Zukunft Europas weiter präzisiert werden könnte, begrüßt der EWSA weitgehend die langfristige Vision der Europäischen Kommission für die ländlichen Gebiete der EU und unterstützt die Initiative und das Engagement führender Kommissionsmitglieder.

⁽²⁾ Initiativstellungnahme des EWSA *Eine ganzheitliche Strategie für nachhaltige ländliche und städtische Entwicklung*, (ABL. C 105 vom 4.3.2022, S. 49), Informationsbericht des EWSA *Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die territoriale Entwicklung ländlicher Gebiete*, Initiativstellungnahme des EWSA *Ein integrierter Ansatz für die ländlichen Gebiete der EU unter besonderer Berücksichtigung der benachteiligten Regionen* (ABL. C 429 vom 11.12.2020, S. 60).

⁽³⁾ Informationsbericht des EWSA *zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die territoriale Entwicklung ländlicher Gebiete*.

⁽⁴⁾ <https://europa.eu/!TH39QH>.

3.2. Der EWSA meint, dass eine Vision inklusiv, für weite Kreise nachvollziehbar, inspirierend und praktisch umsetzbar sein muss. Darüber hinaus begrüßt der EWSA das besondere Augenmerk auf **abgelegene, weniger entwickelte ländliche Gebiete und Inseln**. Unklar bleibt allerdings, was das Konzept und der Inhalt der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Kommission und der von jedem Mitgliedstaat verlangten GAP-Strategiepläne für die langfristige Vision bedeuten und wie die Kommission die Kohärenz zwischen der GAP und anderen Politikbereichen und ihren zusätzlichen Nutzen sichern will. Die GAP muss in der Lage sein, agrar- und lebensmittelpolitische Maßnahmen mit der territorialen Entwicklung zu verbinden.

3.3. Die Europäische Kommission hat eine breit angelegte Konsultation der Land- und Stadtbevölkerung durchgeführt; sie hat über Plattformen wie das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD) und gezielte Konsultationen intensiver mit den Organisationen der Interessenträger zusammengearbeitet⁽⁵⁾. Das Vorhaben wurde durch wissenschaftliche Szenarien der Gemeinsamen Forschungsstelle⁽⁶⁾ flankiert, und innerhalb der Kommission wurde ressortübergreifend an der Vision mitgewirkt. Der EWSA begrüßt diese Vorgehensweise.

3.4. Der EWSA ist überzeugt, dass eine dauerhaftere **Einbeziehung und die Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten lokaler partizipativer und zivilgesellschaftlicher Organisationen** in ländlichen und städtischen Gebieten erforderlich sind, damit die Vision in Gänze klar wird und alle Bürger und alle Gebiete mitnimmt. Das kürzlich von der Kommission eingerichtete Kompetenzzentrum für partizipative und deliberative Demokratie könnte ein Forum für die Entwicklung bewährter Verfahren und die Verknüpfung lokaler und übergeordneter politischer Strukturen sein. In der Vision wird insbesondere die Arbeit des Europäischen Ländlichen Parlaments als beispielhaft dafür angeführt, wie lokale Gruppen Standpunkte vorbringen können und wie eine Plattform mit Prioritäten für die Zusammenarbeit mit hochrangigen politischen Entscheidungsträgern geschaffen werden kann. Die Arbeit und die Beiträge anderer bestehender Netze sind gleichermaßen wichtig.

3.5. Die vor Ort Befragten müssen merken, dass ihre Ansichten tatsächlich aufgenommen wurden und dass sie die Entwicklungen mitgestalten können. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass das von der Europäischen Kommission eingerichtete **Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums** (welches das künftige GAP-Netz sein wird) **und die Gruppen für den zivilen Dialog** unter der Federführung verschiedener Generaldirektionen eine wechselseitige und transparente Berichterstattung fördern sollten. Das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD) wird mit zwei neuen thematischen Gruppen zur Wiederbelebung des ländlichen Raums und zum *Rural Proofing* insbesondere auf nationaler und regionaler Ebene Beiträge leisten. Der EWSA erwartet die Ergebnisse ihrer Arbeiten in den kommenden Monaten mit Interesse.

3.6. Der EWSA meint ferner, dass **mehr Kommissionsdienststellen**, einschließlich der für Kultur, Forschung und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung, Mobilität und Verkehr, Jugend, Beschäftigung, Soziales und Integration, Klimaschutz, Energie, Umwelt und andere relevante Bereiche zuständigen Dienststellen, ein ganzheitliches Engagement für die Vision zeigen sollten. Allerdings wurden die Beschlüsse bezüglich des Förderzeitraums 2021–2027 vor Veröffentlichung der Mitteilung gefasst. In diesem Zeitraum obliegt es in erster Linie nationalen und regionalen Regierungen sowie Kommunalverwaltungen, den Erfordernissen der ländlichen Gebiete in den einschlägigen Programmen Rechnung zu tragen. Wenn Politik und Finanzierung nicht auf allen Ebenen in gleichen Bahnen laufen und koordiniert werden, besteht weiterhin die Gefahr von Verwirrung und Unverständnis. Die EU-Organe müssen auch sicherstellen, dass der mehrjährige Finanzrahmen und die Aufbau- und Resilienzfazilität mit dem europäischen Grünen Deal und seinen Rechtsinstrumenten im Einklang stehen und die Umsetzung der Vision für den ländlichen Raum finanzieren können.

3.7. Zwar werden die Termine für den Beginn des Aktionsplans und einige Halbzeitüberprüfungstermine genannt, nicht jedoch die **Abschlussstichtage** für die einzelnen Programme. Einige Terminüberschreitungen sind wahrscheinlich, und die neue GAP mit ihrem Beitrag zu der Vision wird erst 2023 vorliegen. Eine gewisse Unklarheit wird auch weiterbestehen, sofern kein Bezug zu den globalen Klimaschutzbelangen und anderen Zieldaten hergestellt wird.

3.8. Um Impulse geben zu können, muss die Vision, wie in der Stellungnahme NAT/820 empfohlen, durch eine **Charta der Rechte und Pflichten des ländlichen und städtischen Raums** untermauert werden, die in breiten Kreisen propagiert und erklärt wird, denn alle Bürgerinnen und Bürger sollen verstehen können, wie ihre Erwartungen im Hinblick auf das Wohlergehen verwirklicht werden können. Der EWSA ist überzeugt, dass die Handlungsmotivation und der Wille, etwas zu erreichen, davon abhängen, ob es ein gutes Problemverständnis neben einem Gefühl der gemeinsamen Verantwortung und des Vertrauens gibt.

3.9. Die Kommission will die **Ziele mithilfe des Pakts und des Aktionsplans verwirklichen** — freilich wird es sehr darauf ankommen, dass alle Mitgliedstaaten, Regionen und örtlichen Bevölkerungen mitziehen. Die Festlegung von Umsetzungszielen auf Kommissionsebene ist schon schwierig genug. Noch viel größer ist die Herausforderung der

⁽⁵⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Konsultation der Interessenträger in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Übersicht, SWD(2021) 167 final/2.

⁽⁶⁾ Archiv der Veröffentlichungen der Gemeinsamen Forschungsstelle, *Scenarios for EU Rural Areas 2040*.

Umsetzung auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Rat, das Europäische Parlament, der AdR und der EWSA selbst ebenso wie die Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft allesamt das Ihrige dazu tun müssen, diese Vision zu verwirklichen. Geschieht dies nicht, könnte eine uneinheitliche Umsetzung die Diskrepanzen im Gegenteil sogar noch vertiefen, sodass einige Orte vom Aktionsplan profitieren würden und andere nicht.

3.10. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die Kommission auch von **Drittstaaten und Regionen in Drittstaaten** lernen und sich mit diesen austauschen könnte, da die Stadt-Land-Problematik und die mit ihr verbundenen Chancen in ähnlicher Weise auch in anderen Weltgegenden auftreten. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission unseren Partnern im Westbalkan und der Türkei die Mitteilung über die Vision für den ländlichen Raum vorgelegt hat.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission gemäß dem Pakt für den ländlichen Raum ein Governance-Modell schaffen sollte, das sowohl die lokalen Gebietskörperschaften als auch örtliche Unternehmen — sowohl private als auch gemeinnützige — einbezieht und mit den Strukturen der lokalen Demokratie und der Sozialpartner zusammenarbeitet, damit lokale Stimmen Gehör finden und die langfristige Vision erfolgreich umgesetzt werden kann. Eine stärkere Nutzung hybrider Interaktionsinstrumente kann die Beteiligung erhöhen, während der Beitrag lokaler Akteure klar belegt werden muss. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten als aktive Vermittler und Geldgeber von Pilotprojekten fungieren.

4.2. Der Pakt sollte sich auf die besten Erfahrungen mit **LEADER und CLLD** stützen; der jeweilige **EU-Ratsvorsitz** sollte das Konzept EU-weit fördern.

4.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Entwicklung des ländlichen Raums integraler Bestandteil der Politik zur regionalen Entwicklung sein sollte. LEADER/CLLD sollten ein wichtiger Bestandteil der territorialen Entwicklung sein. Der EWSA erkennt an, dass es in der Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2020 nun ein neues bereichsübergreifendes politisches Ziel für eine integrierte und nachhaltige territoriale und lokale Entwicklung gibt, damit kein Ort und kein Mensch zurückgelassen wird. Außerdem wird den Mitgliedstaaten nun ein flexibler Rahmen für die Unterstützung ländlicher Gebiete geboten, um bei deren spezifischen Herausforderungen anzusetzen.

4.4. Der Schlüssel zur Verwirklichung der Vision ist ein **gegenfinanzierter Aktionsplan mit klaren Zielen und Fristen**, die eine **transparente Messung** bei allen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten zulassen. Der EWSA sieht dem Ergebnis der Arbeit der Kommission bis Mitte 2023 erwartungsvoll entgegen; es soll eine Bestandsaufnahme der geplanten Maßnahmen für ländliche Gebiete — im Rahmen der GAP und der Fonds der Kohäsionspolitik — für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorgenommen werden. Dabei sollten etwaige, zu schließende Lücken klar aufgezeigt werden.

4.5. Der EWSA erwartet die Vorlage des öffentlichen **Berichts** der Kommission gegen Ende des ersten Quartals 2024; Gegenstand des Berichts wird die Umsetzung des EU-Aktionsplans für den ländlichen Raum sein, und er könnte Ansatzpunkte einer Neuausrichtung zur verstärkten Unterstützung und Finanzierung der ländlichen Gebiete liefern, was wiederum bei den Vorbereitungen auf den Planungszeitraum 2028-2034 hilfreich sein könnte.

4.6. Der EWSA unterstützt die Aktionsbereiche „stärker, vernetzt, resilient und florierend“ des Aktionsplans und die Fokussierung auf spezifische Maßnahmen für jeden Aktionsbereich.

4.7. Im Aktionsbereich „Stärkere ländliche Gebiete“ umreißt die Kommission den Rahmen für die Einbindung lokaler Gruppen in Entscheidungsprozesse mit umfassenden geschlechterspezifischen und anderen sozial inklusiven Möglichkeiten für innovative Lösungen. Die koordinierten Stimmen der **Landjugend** müssen Gehör finden — junge Menschen sollten auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. In Erasmus+ sollten spezifische Möglichkeiten vorgesehen werden, Führungskompetenzen zu entwickeln und das gegenseitige Verständnis zwischen Land- und Stadtjugendlichen zu fördern. Besondere Aufmerksamkeit hat ebenfalls den **Frauen** zu gelten, wobei Arbeits- und Ausbildungsangebote entsprechend erweitert und Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ergriffen werden sollten.

4.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die **Unternehmensförderung** nicht nur auf die Landwirtschaft, sondern auch auf breitere, nachhaltige Tätigkeiten auf dem Land ausgerichtet sein und dabei den lokalen Mehrwert, die Kreislaufwirtschaft und das Potenzial zur Erreichung der globalen Ziele in den Bereichen erneuerbare Energien, Gesundheit und Kulturtourismus im Blick haben sollte. Konkrete Beispiele dafür wären faire Lebensmittelqualitätsregelungen (z. B.

Herkunftsangaben, Vermeidung unlauterer Handelspraktiken, Absatzförderungsprogramme für zertifizierte Erzeugnisse) und die Finanzierung alternativer Heizlösungen. Für die nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete ist die **Schaffung guter Arbeitsplätze und hochwertiger Beschäftigung** grundlegend. Zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften könnten besondere Maßnahmen erforderlich sein. Weitere innovative Maßnahmen, einschließlich steuerlicher Anreize (?), sind ebenfalls erforderlich, um die Landflucht junger Menschen umzukehren.

4.9. Eine unkomplizierte **finanzielle Unterstützung**, auch durch eine angepasste Besteuerung, sollte **insbesondere für KMU** seitens der Aufbau- und Resilienzfazilität, InvestEU, der Europäischen Investitionsbank oder sonstiger Quellen, die allesamt ein Rural Proofing durchlaufen müssten, leicht verfügbar sein. Der Beitrag von Freiwilligenarbeit als Gegenstück zur Finanzierung sozialwirtschaftlicher Unternehmen sollte gefördert werden.

4.10. Beim Aktionsbereich „Vernetzte ländliche Gebiete“ spricht sich der EWSA nachdrücklich dafür aus, die Initiative **„Digitales Jahrzehnt“** der Kommission zu beschleunigen und umfassender anzulegen, damit die Menschen überall auf dem Land Innovationen hervorbringen, Geschäftsbeziehungen entwickeln und Lösungen für Probleme in den Bereichen Gesundheit, Bildung und soziale Benachteiligung finden können.

4.11. Eine integrative Gesellschaft braucht ein **nachhaltiges Verkehrssystem**. Der Übergang von einem auf fossilen Brennstoffen beruhenden System zu einem System mit erneuerbaren Energieträgern ist in abgelegenen ländlichen Gebieten zwar nicht unproblematisch, birgt aber durchaus auch Chancen. Diesbezüglich kommt leicht zugänglichen und erschwinglichen öffentlichen Verkehrssystemen eine wichtige Schrittmacherfunktion zu — sie helfen, mit dem demografischen Wandel zurechtzukommen und den Bevölkerungsrückgang einzudämmen.

4.12. In Bezug auf den Aktionsbereich „Resiliente ländliche Gebiete“ erkennt die Kommission im europäischen Grünen Deal den immensen Beitrag der nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft sowie anderer Flächen und der Gewässer zum weitergehenden, globalen Klimaschutz an. Sie schlägt die Erbringung von Ökosystemleistungen, die Bewahrung bzw. Wiederherstellung der biologischen Vielfalt, eine grünere Landwirtschaft und die Förderung von Kulturlandschaften als Möglichkeiten für den Resilienzaufbau und das Wohlergehen im ländlichen Raum vor. Die Mission „Ein Boden-Deal für Europa“ wird die Berichterstattung in den Mitgliedstaaten verbessern.

4.13. Der EWSA unterstützt diesen Ansatz, weist jedoch darauf hin, dass Resilienz auch mit dem **Zusammenhalt der Bevölkerungsgruppen, den intergenerationellen Beziehungen, dem Angebot an allgemeiner und beruflicher Bildung und dem Kompetenztransfer** zu tun hat. Der EWSA empfiehlt einen stärkeren Schwerpunkt auf **sozialer Resilienz**, die über einen breiteren Ansatz angestrebt werden sollte.

4.14. Die Säule sozialer Rechte sollte dadurch respektiert werden, dass hochwertige Arbeitsplätze auf dem Land, gute Arbeit und gute Arbeitsbedingungen unterstützt werden. Die Sozialpartner müssen durch den sozialen Dialog auf lokaler und regionaler Ebene formell in die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingebunden werden. Der europäische Grüne Deal sollte im gleichen Maße auch ein inklusiver *sozialer* Deal sein.

4.15. Im Aktionsbereich „Florierende ländliche Gebiete“ erkennt die Kommission an, dass ländliche Gebiete diversifiziert werden müssen und „nachhaltige lokale Wirtschaftsstrategien“ benötigen. Der EWSA unterstützt diese Forderung, weist jedoch darauf hin, dass entlegene Gebiete möglicherweise andere Bedürfnisse als stadtnahe haben.

4.16. Der EWSA hält fest, dass die Pandemie verschiedene Tätigkeiten im Zusammenhang mit nachhaltiger Lebensmittelerzeugung, Beschäftigung, neuen Arbeitsplätzen, Telearbeit und neuartigen Formen der Arbeit beschleunigt hat. Sie hat die Notwendigkeit eines neuen Ansatzes zur Verbesserung der **Lebensqualität in ländlichen Gebieten** erkennen lassen, damit die Menschen dort weiterhin unter akzeptablen Bedingungen arbeiten können. Mit fortschreitender Digitalisierung der Arbeitswelt könnten leicht zugängliche Coworking-Bereiche bei Bedarf als öffentliche Dienstleistung zur Nutzung leerstehender Räumlichkeiten in Dorf- und Ortsteilzentren gefördert werden.

4.17. In abgelegenen und weniger entwickelten ländlichen Gebieten wird eine geringere Lebensqualität auf das lückenhafte öffentliche Dienstleistungsangebot und allgemein auf schlechtere öffentliche Dienstleistungen zurückgeführt. Es bedarf einer umfassend verbesserten Bildungs-, Gesundheits- und Sozialfürsorge für alle Altersgruppen, und es muss mehr und bessere Sozialwohnungen geben. Wie der EWSA bereits in seiner Stellungnahme SOC/628⁽⁸⁾ „Demografische Herausforderungen in der EU unter dem Blickwinkel des Wirtschafts- und Entwicklungsgefälles“ betont hat, wäre die Sicherung des Lebensstandards von Familien, einschließlich der Förderung von Bildungsleistungen für Kinder, eine der wichtigsten Maßnahmen gegen die Landflucht und das Schrumpfen kleiner und mittelgroßer Städte.

(?) Beispiele für solche Steueranreize gibt es in mehreren Mitgliedstaaten (z. B. in der spanischen Region Kastilien-La Mancha ([jccm.es](https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2022/01/03/pdf/2021_13782.pdf&tipo=rutaDocm)), https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2022/01/03/pdf/2021_13782.pdf&tipo=rutaDocm).

(8) Stellungnahme des EWSA *Demografische Herausforderungen in der EU unter dem Blickwinkel des Wirtschafts- und Entwicklungsgefälles*, (Abl. C 232 vom 14.7.2020, S. 1).

4.18. Gemeinsame Prioritäten sollten mit Bottom-up- und datenbasierten Methoden konzipiert werden. Die **Folgen der Pandemie für den Aktionsplan** sollten **neu bewertet werden**. Dabei ist zu berücksichtigen, wie sich die steigende Nachfrage nach Wohnraum im ländlichen Raum, nach neuen Gewerbeflächen in Dörfern, nach mehr öffentlichen Dienstleistungen mitsamt einer Zunahme der Fahrten in ländliche Gebiete sowie eine höhere Nachfrage nach Freizeit-, Gesundheits-, Umwelt- und Kulturtourismus auswirken. Der EWSA ist der Auffassung, dass die zunehmende Stadtfucht in stadtnahe und ländliche Gebiete allgemein zu Spannungen zwischen der traditionellen Wirtschaftstätigkeit auf dem Land und der Suche nach Erholung und Ruhe führen kann, was einen Interessenausgleich erforderlich macht.

4.19. Die Kommission muss viele der wertvollen Lehren, die sie aus ihren **Horizont-Forschungsprojekten** gewonnen hat, rasch weiterverfolgen und durchgängig berücksichtigen. Die Programme LIFE ⁽⁹⁾, Robust ⁽¹⁰⁾, Rubizmo ⁽¹¹⁾, Sherpa ⁽¹²⁾, Smart Villages ⁽¹³⁾, Farmwell ⁽¹⁴⁾ und viele andere waren die Leitplanken dieser Vision.

4.20. Der EWSA ist außerdem der Auffassung, dass es das Ziel sein muss, **Wohlstand** — definiert als eine sozial und ökologisch nachhaltige Lebensweise — für alle Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, unabhängig davon, wo sie leben. Wohlstand darf nicht als eine rein wirtschaftliche Kategorie betrachtet werden, sondern muss durch gemeinschaftsbasierte Ansätze ergänzt werden, die auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit abzielen.

4.21. Der EWSA begrüßt die im Aktionsplan vorgeschlagenen **Leitinitiativen**, da sie die Antworten auf die Konsultation vorrangig behandeln. Nach Auffassung des EWSA besteht die Herausforderung darin, dass die kombinierten Ressourcen der Kommission partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten und Regionen nahtlos und in ausreichender Höhe eingesetzt werden müssen, damit sie eine positive Wirkung auf die lokale Bevölkerung und die betreffenden Gebiete erzielen. Das vorgeschlagene Konzept einer zentralen Anlaufstelle für die Unterstützung und das Instrumentarium an EU-Finanzierungsmöglichkeiten (sofern verfügbar) sind zu begrüßen. Dafür braucht es aber auch einen klaren Zeitplan.

4.22. Das **neue Europäische Bauhaus** als Beitrag zur Umsetzung des Grünen Deals zeigt den Trend der Kommission zu einer inklusiveren und kohärenteren Politikgestaltung und -umsetzung.

4.23. Der EWSA begrüßt ferner den **stärkeren Ansatz zur Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum** und die Einrichtung einer transparenten **Beobachtungsstelle für die Überwachung der Fortschritte**.

4.24. Die Überprüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum ist gewiss kein neues Konzept (siehe Cork-2.0-Erklärung ⁽¹⁵⁾). Dennoch kann sich der EWSA des Eindrucks nicht erwehren, dass weder die Kommission als Ganzes noch die Mitgliedstaaten und die Regionen ausreichend entschlossen auf eine Verstetigung dieses Konzepts hinarbeiten. Das Konzept ist mit Mängeln behaftet, da die Zuweisung vieler Haushaltsmittel pro Kopf geschieht. Dabei kommen dünn besiedelte Gegenden schlecht weg. Ob politische Maßnahmen, die auf die Bedürfnisse der Städte zugeschnitten wurden, anschließend auf ländliche Gebiete übertragen werden können, hat erfahrungsgemäß damit zu tun, ob die Maßnahmen geeignet sind und zeitgerecht erfolgen. Gleichzeitig ist es schwer, schnelle, transparente Rechnungslegungsverfahren aufzustellen und alle einschlägigen Dienststellen für eine Landverträglichkeitsprüfung zu gewinnen.

4.25. Dessen ungeachtet würdigt der EWSA die Bemühungen der Kommission, die Auswirkungen auf den ländlichen Raum besser zu prüfen. Er hofft, dass eine **ganzheitliche Gestaltung der Stadt-Land-Politik** und die Zuweisung von Ressourcen die Vision voranbringen werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, einen **Jahresbericht** darüber zu veröffentlichen, welche Dienststellen, Politikbereiche, Mitgliedstaaten und Regionen eine Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum vorgenommen haben und in welcher Form dies geschehen ist. Es sollten gute Praxisbeispiele einer Landverträglichkeitsprüfung angeführt werden. Der EWSA befürwortet die Aufnahme des *Rural Proofing* in die **Agenda für bessere Rechtsetzung** und fordert die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung dieses Grundsatzes auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Erwägung zu ziehen.

4.26. Der EWSA begrüßt die Absicht, innerhalb der Kommission eine Beobachtungsstelle einzurichten, um die Datenerhebung und -analyse zu verbessern und gleichzeitig die allgemeine Umsetzung des Aktionsplans zu unterstützen. Allerdings empfiehlt er Transparenz und Klarheit bei Terminplanung, Budget und Einsatzzwecken sowie eine **externe Kontrolle** ihrer Arbeit **durch Vertreter der Zivilgesellschaft**.

Brüssel, den 23. März 2022.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/hydrogen/funding-guide/eu-programmes-funds/life-programme_en.

⁽¹⁰⁾ <https://rural-urban.eu/>.

⁽¹¹⁾ <https://rubizmo.eu/>.

⁽¹²⁾ <https://rural-interfaces.eu/what-is-sherpa/>.

⁽¹³⁾ https://enrd.ec.europa.eu/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages/smart-villages-portal_de.

⁽¹⁴⁾ <https://farmwell-h2020.eu/>.

⁽¹⁵⁾ EWSA-Stellungnahme *Konkrete Maßnahmen nach der Cork-2.0-Erklärung* (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 37).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG“

(COM(2021) 851 final — 2021/0422 (COD))

(2022/C 290/23)

Berichterstatter: **Arnaud SCHWARTZ**

Mitberichterstatterin: **Ozlem YILDIRIM**

Befassung	Europäische Kommission, 2.5.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 83 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/3/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt zu überprüfen und die Richtlinie 2008/99/EG zu ersetzen, um damit die größten Mängel der geltenden Richtlinie zu beheben und dem Anstieg der Umweltkriminalität in Europa entgegenzuwirken.

1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass der bisherige Anwendungsbereich des Vorschlags, der in Form einer Liste von Straftaten festgelegt ist, beibehalten wird und eine Definition eines eigenständigen allgemeinen Straftatbestands der Schädigung oder Gefährdung der Umwelt fehlt. Der EWSA ist der Ansicht, dass möglichst viele Arten von Kriminalität in die Liste von Straftaten aufgenommen werden sollten, damit die Richtlinie nicht kurz nach ihrem Inkrafttreten erneut überarbeitet werden muss und bestimmte Umweltstraftaten ungeahndet bleiben.

1.3. Der EWSA erkennt an, dass die Umsetzung des Umweltstrafrechts in Europa dringend verbessert werden muss, und stellt fest, dass eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt mit klareren Bestimmungen zu einer besseren Umsetzung beitragen würde. Der EWSA hält die vorgeschlagenen Elemente, die bei der Prüfung der Erheblichkeit des Schadens zu berücksichtigen sind, für unzureichend und ist der Ansicht, dass möglicherweise weitere Leitlinien benötigt werden und eine eigenständige Definition von „erheblichen Schäden“ mehr Klarheit bieten würde.

1.4. Der EWSA begrüßt den Verweis auf „Ökozide“ in den Erwägungsgründen. Er hält es jedoch für sinnvoll, diesen Begriff in den verfügbaren Teil der Richtlinie aufzunehmen.

1.5. Der EWSA billigt die Aufnahme von Mindeststandards für die Festlegung des Höchstmaßes von Strafen gegen Privatpersonen und von Sanktionen gegen juristische Personen. Nach Ansicht des EWSA sollte das Strafmaß jedoch deutlich erhöht werden, damit die Sanktionen tatsächlich wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

1.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, zu prüfen, ob die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Umweltstraftaten ausgeweitet und dadurch eine Europäische Staatsanwaltschaft für den Umweltbereich geschaffen werden kann, die die Bekämpfung von Umweltkriminalität mit bekannten Verbindungen zur organisierten Kriminalität unterstützen könnte.

1.7. Der EWSA betont, dass die Durchsetzungskette und die Umsetzung des europäischen Umweltstrafrechts gestärkt werden müssen. Er bekräftigt die in seinem Informationsbericht NAT/767 zur „Bewertung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt“⁽¹⁾ formulierte Empfehlung an die EU-Mitgliedstaaten, spezialisierte Polizeieinheiten, Staatsanwälte, Richter und Gerichte im Bereich der Umweltkriminalität einzurichten. Nach Ansicht des EWSA kann die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt nur wirksam sein, wenn dafür auf der Ebene der Mitgliedstaaten angemessene Ressourcen bereitgestellt und Schulungen organisiert werden.

⁽¹⁾ NAT/767 — Bewertung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (Informationsbericht).

2. Hintergrund

2.1. Umweltkriminalität ist die viertprofitabelste Kategorie von Straftaten weltweit und nimmt nach Angaben von Eurojust in der Europäischen Union zu ⁽²⁾. Grenzübergreifende Verurteilungen wegen Umweltkriminalität haben zwar nicht wesentlich zugenommen, wohl aber die Zahl der in Europa begangenen Umweltstraftaten.

2.2. Am 15. Dezember 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und zur Ersetzung der Richtlinie 2008/99/EG.

2.3. Mit der Richtlinie sollen gemeinsame Mindestvorschriften zur Kriminalisierung der Umweltkriminalität vorgelegt werden, um die Mängel der geltenden Richtlinie 2008/99/EG anzugehen.

2.4. Die Kommission hat ihre Bewertung der Richtlinie 2008/99/EG im Jahr 2020 veröffentlicht ⁽³⁾. Bei der Bewertung wurden erhebliche Defizite im Zusammenhang mit der Durchsetzung vor Ort, der Begrenzung des Geltungsbereichs, der Definition von Straftaten, der Höhe der Sanktionen, der mangelnden Klarheit der Rechtsterminologie, der fehlenden grenzübergreifenden Zusammenarbeit, der Verantwortlichkeit juristischer Personen und in anderen Bereichen der Richtlinie festgestellt.

2.5. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie sollen die Wirksamkeit der Ermittlungen und der Strafverfolgung durch die Aktualisierung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und durch die Präzisierung oder Streichung vager Begriffe in den Definitionen für Umweltkriminalität verbessert, wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionsarten und Strafmaße für Umweltkriminalität gewährleistet, grenzüberschreitende Ermittlungen und Strafverfolgung gefördert, eine fundierte Entscheidungsfindung über Umweltkriminalität durch verbesserte Erhebung und Verbreitung statistischer Daten verbessert und die operative Wirksamkeit nationaler Durchsetzungsketten zur Förderung von Ermittlungen, Strafverfolgung und Sanktionierung erhöht werden.

2.6. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 83 Absatz 2 AEUV, der im Gegensatz zu der vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon herangezogenen Rechtsgrundlage stärker auf den grenzüberschreitenden Charakter der Umweltkriminalität abstellt und die Zuständigkeit der EU für die Festlegung von Mindestvorschriften für die Definition von Straftaten und Strafen vorsieht.

2.7. Ziel des Vorschlags ist es daher, die Verwendung des Strafrechts als letztes Mittel zur Durchsetzung des gesamten Umweltrechts der EU, einschließlich des europäischen Grünen Deals, zu harmonisieren und dabei den Zielen der EU im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung, bessere Umweltqualität und die Anwendung des Verursacherprinzips Rechnung zu tragen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt zu überprüfen und die Richtlinie 2008/99/EG zu ersetzen, da damit die größten Mängel der geltenden Richtlinie behoben und dem Anstieg der Umweltkriminalität in Europa entgegengewirkt werden soll.

3.2. Der EWSA hebt die weltweit führende Rolle der Europäischen Union bei der Bekämpfung des globalen Klimawandels und beim Schutz der Umwelt hervor. Er betrachtet die Bekämpfung von Umweltkriminalität und organisierter Umweltkriminalität auf europäischer Ebene als einen entscheidenden Bestandteil dieser Führungsrolle und betont, dass die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten der EU und anderen Drittstaaten verstärkt werden muss.

3.3. Nach Ansicht des EWSA ist die Überarbeitung ein begrüßenswerter Schritt dabei, dem Anstieg von Umweltkriminalität und organisierter Umweltkriminalität in Europa entgegenzuwirken. Der Ausschuss begrüßt den Beschluss, die unzureichend funktionierende alte Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vollständig zu ersetzen, statt sie zu ändern.

3.4. Der EWSA erkennt an, dass die Umsetzung des Umweltstrafrechts in Europa dringend verbessert werden muss, und stellt fest, dass eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt mit klareren Bestimmungen zu einer besseren Umsetzung beitragen wird. Darüber hinaus unterstützt der EWSA nachdrücklich die konkreten Verpflichtungen zur Umsetzung von nationalen Strategien, der Berichterstattungspflichten und der Mindestanforderungen im Hinblick auf Ressourcen, Schulung und Ermittlungsinstrumente.

3.5. Der Ausschuss begrüßt die vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt. Der Ausschuss stellt fest, dass mit der vorgeschlagenen überarbeiteten Definition von „rechtswidrig“ eine wichtige Ursache mangelnder Eindeutigkeit beseitigt wird und dass die vorgeschlagene wesentliche Erweiterung der Liste von Straftaten einen deutlich besseren Schutz des Besitzstands der EU im Umweltbereich ermöglicht.

⁽²⁾ Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime (Bericht über die Fallarbeit von Eurojust im Bereich der Umweltkriminalität) — Januar 2021.

⁽³⁾ SWD(2020) 259 final vom 28. Oktober 2020.

3.6. Der EWSA weist darauf hin, dass im Vorschlag die Definition eines eigenständigen allgemeinen Straftatbestands der Schädigung oder Gefährdung der Umwelt fehlt. Mit dem Vorschlag wird zwar der Anwendungsbereich der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt erheblich ausgeweitet, der Anwendungsbereich bleibt jedoch mit dem mehrerer anderer Rechtsgebiete und mit dem Sekundärrecht der EU verknüpft, wodurch er unter anderem vom Verwaltungsrecht abhängt und nicht zukunftssicher ist. Der EWSA stellt fest, dass für die Aktualisierung der vorgeschlagenen ausschließlichen Liste von Straftaten möglicherweise künftig Rechtssetzungsverfahren erforderlich sind.

3.7. Der EWSA begrüßt den Verweis auf Ökozide in den Erwägungsgründen. Er hält es jedoch für sinnvoll, Ökozide in den verfügbaren Teil der Richtlinie aufzunehmen. Zudem betont er, dass bei einer Bezugnahme auf Ökozide die Formulierung verwendet werden muss, die von dem unabhängigen Sachverständigengremium für die rechtliche Definition von Ökozid im Juni 2021 vorgeschlagen wurde⁽⁴⁾. Der EWSA empfiehlt, Ökozide als Begehung rechtswidriger oder willkürlicher Handlungen in Kenntnis einer hohen Wahrscheinlichkeit dadurch verursachter ernsthafter und entweder weitverbreiteter oder langandauernder Umweltschäden zu definieren. Der EWSA würde es begrüßen, wenn in den Erwägungsgründen auch bewaffnete Konflikte genannt würden, da sie von ihrer Natur her nahezu immer Ökozide sind. Er bedauert, dass keine der vorgeschlagenen Maßnahmen oder Entscheidungen in diesen Fällen angewandt wurden oder anwendbar sind.

3.8. Der Ausschuss hat seine Empfehlungen für eine Überarbeitung der Richtlinie in seinem Informationsbericht NAT/767 „Bewertung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt“ dargelegt. Angesichts des veröffentlichten Vorschlags wiederholt der EWSA seine früheren Empfehlungen, die Überarbeitung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt zu nutzen, um einen allgemeinen Straftatbestand der Umweltgefährdung einzuführen, einen ständigen Dialog zwischen den Behörden und den zivilgesellschaftlichen Organisationen zu begründen und den Anwendungsbereich des Umweltstrafrechts auf umweltbezogene Cyberkriminalität auszuweiten.

3.9. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass Umweltstraftaten zunehmend als Mittel für oder im Zusammenhang mit korrupten Verhaltensweisen oder als Vortaten für Geldwäsche eingesetzt werden. Da mehr EU-Haushaltsmittel für den grünen Wandel bereitgestellt werden, ist auch von einer erhöhten Gefahr des Vorkommens derartiger Delikte im Zusammenhang mit der Verwendung dieser Mittel auszugehen. Die Abfallwirtschaft ist sicherlich einer der Sektoren mit hohem Risiko, doch es gibt noch viele weitere umweltschutzrelevante Bereiche, in denen Korruption, Geldwäsche oder Betrug auftreten können. Der EWSA begrüßt, dass in den Erwägungsgründen auf diese Risiken eingegangen wird, weist jedoch auch darauf hin, dass mehr Ressourcen für die Ermittlung und Untersuchung solcher Straftaten sowie für die Schulung der Strafverfolgungsbehörden und den Zugang der Zivilgesellschaft und von Journalisten zu Informationen bereitgestellt werden müssen, durch die solche Verhaltensweisen ans Licht der Öffentlichkeit gebracht werden können.

3.10. In seinem Informationsbericht NAT/824 „Umweltschutz als Voraussetzung für die Achtung der Grundrechte“⁽⁵⁾ betonte der Ausschuss, dass die EU dringend einen Vorschlag für eine Richtlinie über nachhaltige Unternehmensführung und ein Gesetz der EU zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (anti-SLAPP) vorlegen muss, um Umweltaktivisten, Journalisten und Hinweisgeber zu schützen. Der EWSA wiederholt diese Empfehlungen und begrüßt die Aufnahme einer Bestimmung über den Schutz von Personen, die Umweltstraftaten melden oder die Ermittlung unterstützen.

3.11. Der EWSA begrüßt die Harmonisierung von Mindeststandards für Sanktionen und Strafen, die Ausweitung des strafbaren Verhaltens auf grobe Fahrlässigkeit und Gefährdung, die Aufnahme erschwerender und mildernder Umstände und den Verweis auf zusätzliche Strafen und Sanktionen.

3.12. Der EWSA unterstützt die im Bericht 2020/2027(INI) erhobene Forderung des Parlaments nach der Haftung von Unternehmen für Umweltschäden und fordert die Kommission auf, zu prüfen, ob die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft auf Umweltstraftaten ausgeweitet werden und dadurch eine Europäische Staatsanwaltschaft für den Umweltbereich geschaffen werden kann, die die Bekämpfung von Umweltkriminalität mit bekannten Verbindungen zur organisierten Kriminalität unterstützen könnte. Der EWSA fordert die Kommission überdies auf, die Möglichkeit zu prüfen, das Mandat des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung auszuweiten, damit es verwaltungsrechtliche Untersuchungen von Umweltstraftaten durchführen kann.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Strafen und Sanktionen

4.1.1. Der EWSA billigt die Aufnahme von Mindeststandards für die Festlegung des Höchstmaßes von Strafen gegen Privatpersonen und von Sanktionen gegen juristische Personen. Überdies begrüßt der EWSA die Anerkennung der Notwendigkeit, gleichzeitig Geldbußen und strafrechtliche Geldstrafen sowie Maßnahmen zur Sicherstellung und

⁽⁴⁾ Stop Ecocide Foundation, Juni 2021, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text.

⁽⁵⁾ NAT/824 — Umweltschutz als Voraussetzung für die Achtung der Grundrechte (Informationsbericht).

Einziehung zuzulassen, wobei der Grundsatz zu beachten ist, dass ein und dieselbe Straftat nicht zweimal verfolgt werden darf. Nach Ansicht des EWSA sollte das Strafmaß jedoch deutlich erhöht werden, damit die Sanktionen tatsächlich wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Wird für Verstöße gegen das Umweltrecht ein geringeres Strafmaß als in anderen Bereichen des EU-Rechts, beispielsweise im Wettbewerbsrecht, festgelegt, wird damit ein falsches Signal im Hinblick auf den Vorrang des Umweltrechts der EU, einschließlich des europäischen Grünen Deals und der Klimaziele für 2030, ausgesendet.

4.2. Umweltstraftaten

4.2.1. Der EWSA unterstützt die Forderung des Europäischen Parlaments an die Kommission, die Möglichkeit der Aufnahme von Umweltstraftaten in die zehn umfassenden Kategorien von Straftaten in Artikel 83 Absatz 1 AEUV zu prüfen (Bericht 2020/2027 (INI) über die Haftung von Unternehmen für Umweltschäden) ⁽⁶⁾.

4.2.2. Der Ausschuss begrüßt die Ausweitung der Liste von Straftaten im Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt. Insbesondere begrüßt er die Aufnahme von Verstößen gegen die Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

4.2.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass möglichst viele Arten von Kriminalität in die Liste von Straftaten aufgenommen werden sollten, damit die Richtlinie nicht kurz nach ihrem Inkrafttreten erneut überarbeitet werden muss und bestimmte Umweltstraftaten ungeahndet bleiben. Er fordert die Mitgesetzgeber auf, eine Ausweitung der Liste auf Handlungen vorzuschlagen, die eine Straftat darstellen, wenn sie rechtswidrig sind und vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen werden.

4.3. Definition von erheblichen Schäden

4.3.1. Da die Mehrdeutigkeit des Begriffs „erhebliche Schäden“ in der alten Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt als großes Hindernis für wirksame Ermittlungen und Strafverfolgung gilt, hält der EWSA die vorgeschlagenen Elemente, die bei der Prüfung der Erheblichkeit des Schadens zu berücksichtigen sind, für unzureichend und ist der Ansicht, dass möglicherweise weitere Leitlinien benötigt werden und eine eigenständige Definition von „erheblichen Schäden“ mehr Klarheit bieten würde. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur dringend notwendigen, vollständigen Harmonisierung von Definitionen, Parametern und Auffassungen innerhalb der Richtlinie geleistet werden.

4.4. Strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen

4.4.1. Der EWSA räumt ein, dass die Haftung von Unternehmen und Muttergesellschaften in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt ist, bedauert jedoch, dass im Vorschlag der Kommission die ursprüngliche Formulierung zur Haftung juristischer Personen nicht im Sinne einer stärkeren Harmonisierung überarbeitet wurde.

4.4.2. Der EWSA hebt die Erwägungen des Parlaments in dessen Bericht 2020/2027(INI) zur Haftung von Unternehmen für Umweltschäden hervor, denen zufolge gemäß dem Verursacherprinzip die Unternehmen die vollen Kosten für die von ihnen direkt verursachten Umweltschäden tragen sollten, um ihnen einen Anreiz zu geben, externe Umweltauswirkungen zu internalisieren und eine Externalisierung der Kosten zu vermeiden.

4.4.3. Der EWSA hat Bedenken gegenüber dem ausdrücklichen Ausschluss der Haftung von Behörden und ist der Ansicht, dass es bei der Strafverfolgung von Umweltstraftätern keine Hindernisse geben sollte, insbesondere, wenn Genehmigungen und Lizenzen durch Bestechung von Behörden vergeben werden.

4.5. Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit

4.5.1. Der EWSA begrüßt die Aufnahme einer Bestimmung über den Schutz von Hinweisgebern und Personen, die Umweltstraftaten melden oder die Ermittlung unterstützen. Der Ausschuss hebt die Rolle hervor, die die Allgemeinheit und die Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Aufdeckung und Meldung von Umweltstraftaten spielen, und betont, dass die Behörden den Schutz von und den Dialog mit Umweltschützern verstärken müssen. Der Ausschuss betont, dass der Schutz von Personen, die Umweltstraftaten melden oder die Ermittlung unterstützen, für natürliche und juristische Personen gelten muss.

⁽⁶⁾ Bericht des Europäischen Parlaments 2020/2027(INI).

4.5.2. Der Ausschuss begrüßt, dass in dem Vorschlag das Augenmerk auf den Schutz von Personen gelegt wird, die Umweltstraftaten melden oder die Ermittlung unterstützen. In den letzten Jahren sind jedoch nicht nur Hinweisgeber, sondern auch Umweltaktivisten und investigative Journalisten, die über Umweltstraftaten berichten, drangsaliert worden oder sind sogar Opfer von Gewaltakten geworden. Daher fordert der Ausschuss die Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass in allen Mitgliedstaaten angemessene Schutzmechanismen für Hinweisgeber sowie für deren Helfer bei der öffentlichen Berichterstattung, wie etwa Aktivisten oder Journalisten, geschaffen werden.

4.5.3. Der EWSA begrüßt die Anerkennung des Rechts von betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit, an Verfahren teilzunehmen. Er unterstreicht, dass dieses Recht im Lichte von Artikel 2 Absatz 5 des Übereinkommens von Aarhus angewendet und ausgelegt werden muss⁽⁷⁾. Da die Umwelt sich weder selbst verteidigen noch sich selbst vor Gericht vertreten kann, betont der Ausschuss zudem, dass ein angemessener Zugang der Öffentlichkeit zur Justiz gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus vorgesehen werden muss.

4.5.4. Der EWSA fordert die EU-Organe und die Mitgliedstaaten auf, auch ihre Unterstützung für Umweltschützer außerhalb der Europäischen Union über diplomatische Kanäle, die VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) und die Zivilgesellschaft zu verstärken.

4.5.5. Der EWSA empfiehlt, die Zivilgesellschaft in die Umsetzung der neuen Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt einzubeziehen.

4.5.6. Der EWSA bekräftigt, dass die „Durchsetzungskette“ lediglich die zweite Hälfte der gesamten „Lieferkette“ in Bezug auf Umweltkriminalität und ihre Behandlung bildet (Begehung, Aufdeckung, Meldung, Verfolgung und Ahndung der Straftaten). Vor dem EWSA-Informationsbericht NAT/767 durchgeführte Studien haben gezeigt, dass es in der ersten Hälfte der Kette eine Vielzahl erheblicher Lücken gibt, die hauptsächlich auf die unterschiedlichen Kenntnisse und Wahrnehmungen der Gesellschaft in Bezug auf Straftaten zurückzuführen sind. Für die Entwicklung einer gesellschaftlichen Verantwortung ist es äußerst wichtig, dieses Problem der gesamten Gesellschaft vor Augen zu führen und ein Bewusstsein zu schaffen; das Fehlen dieser Verantwortung untergräbt die Wirksamkeit der Durchsetzungskette. Schulungen und öffentliche Kommunikation werden dort gebraucht, wo der Beitrag der Zivilgesellschaft wesentliche Bedeutung hat.

4.6. Durchsetzungskette

4.6.1. Der EWSA begrüßt die Bestimmungen über Vermeidung, Ressourcen, Schulung, Ermittlungsinstrumente, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und nationale Strategien. Er wiederholt seine Empfehlung an die Mitgliedstaaten aus dem Informationsbericht NAT/767, auf Umweltkriminalität spezialisierte Polizeidienststellen, Staatsanwälte, Richter und Gerichte einzusetzen. Wie bei der Bewertung der geltenden Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt bei Konsultationen von Interessenträgern und Wissenschaftlern festgestellt wurde, stellen das geringe Fachwissen und die begrenzten Ressourcen, die zur Bekämpfung von Umweltkriminalität und organisierter Umweltkriminalität in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, ein großes Hindernis bei Ermittlung, Verfolgung und Durchsetzung dar. Nach Ansicht des EWSA kann die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt nur wirksam sein, wenn dafür auf der Ebene der Mitgliedstaaten angemessene Ressourcen bereitgestellt und Schulungen organisiert werden. Der EWSA hält die vorgeschlagenen nationalen Strategien der Richtlinie für einen positiven ersten Schritt in die richtige Richtung.

4.6.2. Seines Erachtens könnte die Aufnahme von Umweltinformationen, einschließlich Informationen zur Begehung von Straftaten durch juristische Personen, in den nichtfinanziellen Teil der Jahresberichte von Unternehmen ein wichtiger Aspekt der sozialen Verantwortung von Unternehmen sein.

4.7. Schulung und Ausbildung

4.7.1. Der EWSA betont, dass im Bildungsbereich Schulungen für nationale Beamte und Sensibilisierungsmaßnahmen für die Öffentlichkeit vorgesehen werden müssen. Der EWSA begrüßt die Mitteilung der Kommission über eine intensivere Bekämpfung der Umweltkriminalität und fordert die Kommission auf, die Mitgliedstaaten weiter zu unterstützen, indem berufliche Netzwerke bereitgestellt, neue Instrumente zur Aufdeckung und Durchsetzung entwickelt und die Ausbildungsprogramme für Richter und Staatsanwälte überarbeitet werden. Seines Erachtens sollten Schulungs- und Bildungsprogramme nicht ausschließlich auf die Beteiligung nationaler Beamter an der Durchsetzungskette ausgerichtet sein, sondern auf ein breiteres Publikum ausgeweitet werden.

4.8. Berichterstattung von Daten und Kriminalstatistiken

4.8.1. Der EWSA begrüßt die vorgesehenen Datenerhebungs- und Berichterstattungspflichten. Er hebt jedoch den Bericht von Eurojust hervor, in dem festgestellt und nachgewiesen wird, dass das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition von Umweltkriminalität die Erhebung wichtiger Daten und Kriminalstatistiken erschwert⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

⁽⁸⁾ Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime (Bericht über die Fallarbeit von Eurojust im Bereich der Umweltkriminalität) — Januar 2021.

4.8.2. Der EWSA begrüßt die Verpflichtung der Kommission, einen Zweijahresbericht über die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu erstellen, und weist darauf hin, dass die jährlichen nationalen Kriminalstatistiken in die zweijährliche Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik einfließen und sie verbessern sollten.

5. Umsetzung und finanzielle Durchführung

5.1. Umweltstraftaten schaden in erster Linie der Umwelt und Gesundheit, sie verzerren jedoch auch den Wettbewerb und beeinträchtigen das Kreislaufprinzip, führen durch die Externalisierung von Wiederherstellungs- und Sanierungskosten zur Erschöpfung öffentlicher Mittel und belasten die Steuerzahler, da das Verursacherprinzip umgangen wird. Ohne angemessene Durchsetzung und eine Sanktionierung von Umweltschäden, auch durch das Strafrecht, beeinträchtigen Umweltstraftaten die Wirksamkeit des gesamten europäischen Grünen Deals. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass die Mittel, die für die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt benötigt werden, durch die positiven Auswirkungen auf die öffentlichen Mittel der EU und der Mitgliedstaaten aufgewogen werden.

6. Regionalität und Subsidiarität

6.1. Der EWSA stellt fest, dass die Ursachen umweltbezogener Verstöße praktisch immer auf lokaler, kommunaler oder klein-/subregionaler Ebene liegen, auch wenn ihre Auswirkungen weitreichend sein können: So treten beispielsweise Verschmutzungsquellen nicht nur punktuell, intensiv oder verstreut auf, sondern sie summieren und kumulieren sich auch.

6.2. Die Phasen der Aufdeckung und Meldung sollten verstärkt werden, dabei sollte ein ortsbezogener Ansatz verfolgt werden. Technische Ausrüstung, Humanressourcen und Kompetenzen, fachliche Zuständigkeit sowie Haushaltsmittel und Finanzierung sollten für diese regionale Herausforderung entsprechend ihrem Umfang bereitgestellt werden.

Brüssel, den 23. März 2022

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) 2019/833 mit Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“

(COM(2022) 51 final — 2022/0035 (COD))

(2022/C 290/24)

Hauptberichterstatter: **Francisco Javier GARAT PÉREZ**

Befassung	Europäisches Parlament, 17.2.2022 Rat, 28.2.2022
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	24.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	219/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt erneut seinen Standpunkt zu dem Verordnungsvorschlag, wie er ihn in seiner Stellungnahme 2018/05155 ⁽¹⁾ und in seiner Stellungnahme 2020/02842 ⁽²⁾ dargelegt hat. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Stellungnahme lauteten wie folgt:

1.2. Der EWSA hält es für notwendig, die Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (NAFO) in EU-Recht umzusetzen, damit sie EU-weit einheitlich und wirksam angewandt werden.

1.3. Allerdings ist er der Ansicht, dass mit dem vorgelegten Vorschlag kein effizienter Mechanismus für die Umsetzung der von der NAFO angenommenen Bestimmungen eingeführt und keine Lösung für das Problem geboten wird, dass sie jedes Jahr aktualisiert werden müssen.

1.4. Der EWSA befürwortet einen effizienteren und einfacheren Mechanismus und schlägt deshalb eine Verordnung mit einem einzigen Artikel vor, in dem festgelegt wird, dass die Europäische Union die von der NAFO angenommenen Bestimmungen zwingend auf ihre Flotte anwenden muss.

1.5. Der EWSA weist nachdrücklich auf die Gefahr hin, die die Einführung des Systems der delegierten Rechtsakte mit sich bringt, da die Kommission dadurch befugt ist, außerhalb der ordentlichen Verfahren gesetzgeberisch tätig zu werden.

2. Zusammenfassung des Legislativvorschlags

2.1. Hauptziel des Vorschlags ist die Aufnahme der Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen, die die Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (NAFO) auf ihrer Jahrestagung im September 2021 angenommen hat, in das Unionsrecht.

2.2. Damit werden die Änderungen zur Berechnung der Quote „Sonstige“ umgesetzt und flankierende Maßnahmen für Kabeljau in der Division 3M im Zusammenhang mit der Inspektion der Anlandungen sowie für Schwarzen Heilbutt eingeführt.

2.3. Ebenso werden neue Bestimmungen über zusätzliche Verfahren, schwere Verstöße im Zusammenhang mit der Verwendung von bestimmten Maschenöffnungen oder Sortiergittern und verstärkte Maßnahmen zur Weiterverfolgung von Verstößen sowie die Übermittlung von Dokumenten an die NAFO und die Europäische Fischereiaufsichtagentur eingefügt.

2.4. Mit dem Vorschlag wird der Kommission die Befugnis übertragen, die Verordnung (EU) 2019/833 in Bezug auf die Anlandung und Inspektion von Schwarzem Heilbutt und die Kontrollmaßnahmen für Kabeljau in der Division 3M zu ändern, falls die NAFO ihre Maßnahmen künftig ändern sollte.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“ (Abl. C 159 vom 10.5.2019, S. 60).

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“ (Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 279).

2.5. Es wird anerkannt, dass die Annahme dieser Bestimmungen beschleunigt werden muss, damit Unionsschiffe unter denselben Bedingungen wie andere Schiffe der NAFO-Vertragsparteien fischen können.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA hält es für notwendig, die auf der letzten Jahrestagung der NAFO beschlossenen Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen in EU-Recht umzusetzen, damit sie EU-weit einheitlich angewandt werden.

3.2. Allerdings ist der EWSA der Auffassung, dass dieses Umsetzungsverfahren immer noch nicht auf einem effizienten Mechanismus basiert, da sich die entsprechenden Maßnahmen von Jahr zu Jahr ändern und die Verwaltungsverfahren in der EU sehr langsam sind, was zu einer ständigen Diskrepanz zwischen den NAFO-Bestimmungen und den Rechtsvorschriften der EU führt.

3.3. Der EWSA bekräftigt, dass ein gestrafftes Verfahren erforderlich ist, wie bereits 2019 und 2020 von ihm vorgeschlagen. Dies wurde auch von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der betroffenen Wirtschaftszweige befürwortet. Der Vorschlag besteht in einer einfachen Verordnung mit einem einzigen Artikel, der die Europäische Union verpflichtet, die jährlich von der NAFO angenommenen Bestimmungen zwingend auf ihre Flotte anzuwenden.

3.4. Der Ausschuss warnt erneut davor, dass die Beibehaltung dieses Verordnungsweges zu widersprüchlichen Vorschriften oder zumindest zu Rechtsunsicherheit für die Verwaltungen und gerade auch für die Unternehmen führen kann, die nicht wissen, ob sie sich an die alten Vorschriften, die in der EU noch gelten, oder an die neuen zu halten haben. Zudem führt dies zu Verzerrungen bei der Umsetzung von Maßnahmen gegenüber Nicht-EU-Flotten.

3.5. Nach Ansicht des EWSA besteht die einzige Erleichterung, die die Einführung des Systems der delegierten Rechtsakte mit sich bringen wird, darin, dass die Kommission Bestimmungen erlassen kann, ohne dafür die ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durchlaufen zu müssen.

Brüssel, den 24. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf den Anwendungszeitraum der fakultativen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen und des Schnellreaktionsmechanismus gegen Mehrwertsteuerbetrug“

(COM(2022) 39 final — 2022/0027 (CNS))

(2022/C 290/25)

Befassung durch	Rat der Europäischen Union, 28.2.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	194/1/4

Da der Ausschuss dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf den Anwendungszeitraum der fakultativen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen und des Schnellreaktionsmechanismus gegen Mehrwertsteuerbetrug zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 568. Plenartagung am 23./24. März 2022 (Sitzung vom 23. März) mit 196 gegen 1 Stimme bei 4 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 2003/17/EG des Rates hinsichtlich ihrer Geltungsdauer und hinsichtlich der Gleichstellung von Feldbesichtigungen von Getreidesaatgutvermehrungsbeständen und Öl- und Faserpflanzensaatgutvermehrungsbeständen in Bolivien sowie der Gleichstellung von in Bolivien erzeugtem Getreidesaatgut sowie Öl- und Faserpflanzensaatgut“

(COM(2022) 26 final — 2021/0016 (COD))

(2022/C 290/26)

Befassung	Europäisches Parlament, 14.2.2022 Rat, 8.2.2022
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	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	178/1/7

Da der Ausschuss sich bereits in seiner Stellungnahme zur *Gleichstellung von Feldbesichtigungen — Saatgut — Brasilien und Republik Moldau* ⁽¹⁾ vom 14. Februar 2018 zu dem Inhalt dieses Vorschlags geäußert hat, beschloss er auf seiner 568. Plenartagung am 23. und 24. März 2022 (Sitzung vom 23. März) mit 178 gegen 1 Stimme bei 7 Enthaltungen, von der Erarbeitung einer neuen Stellungnahme abzusehen und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in der vorgenannten Stellungnahme vertreten hat.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 76.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Übergangsbestimmungen für die Verpackung und Kennzeichnung von Tierarzneimitteln, die gemäß der Richtlinie 2001/82/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 zugelassen wurden“

(COM(2022) 76 *final* — 2022/0053 (COD))

(2022/C 290/27)

Befassung	Europäisches Parlament, 7.3.2022 Rat, 11.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114, Artikel 168 Absatz 4 Buchstabe b und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	193/0/4

Da der Ausschuss dem Vorschlag zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 568. Plenartagung am 23./24. März 2022 (Sitzung vom 23. März) mit 193 Stimmen bei 4 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE)“

(COM(2022) 109 final — 2022/0075(COD))

(2022/C 290/28)

Befassung	Europäisches Parlament, 10.3.2022 Rat, 10.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 175 Absatz 3, Artikel 177 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	199/0/6

Da der Ausschuss dem Vorschlag uneingeschränkt zustimmt und sich bereits in seinen Stellungnahmen SOC/597 — *Europäischer Sozialfonds+* (verabschiedet am 17. Oktober 2018) und ECO/462 — *Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds* (verabschiedet am 17. Oktober 2018) sowie in seinen Positionspapieren SOC/651— *Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD)/COVID-19-Krise* und ECO/517 — *COVID-19: Europäische Struktur- und Investitionsfonds — außerordentliche Flexibilität* zu dieser Thematik geäußert hat, beschloss er auf seiner 568. Plenartagung am 23./24. März 2022 (Sitzung vom 23. März) mit 199 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 6 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme abzugeben und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in den vorgenannten Dokumenten vertreten hat.

Brüssel, den 23. März 2022

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