

Amtsblatt der Europäischen Union

C 323



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

65. Jahrgang
26. August 2022

Inhalt

I Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen

ENTSCHLÜSSE

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

569. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 18.5.2022-19.5.2022

2022/C 323/01	Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — Verbesserungsvorschläge“	1
---------------	---	---

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

569. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 18.5.2022-19.5.2022

2022/C 323/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Anwendung der Beihilfevorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bereich Gesundheit und Soziales nach der Pandemie — Überlegungen und Vorschläge zu der von der Kommission durchgeführten Bewertung der Änderung des Legislativpakets von 2012 (Initiativstellungnahme) . . .	8
2022/C 323/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen als Hüter des Gemeinwohls bei der Erholung und beim Wiederaufbau der Gesellschaften und Volkswirtschaften der EU nach der Pandemie“ (Initiativstellungnahme)	13
2022/C 323/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sichere, erschwingliche und umweltfreundliche Verpackungen“ (Initiativstellungnahme)	19

DE

III Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

569. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses — Videokonferenz über Interactio, 18.5.2022-19.5.2022

2022/C 323/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Global Gateway“ (Initiativ-stellungnahme) (JOIN(2021) 30 <i>final</i>)	27
2022/C 323/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Wettbewerbspolitik für neue Herausforderungen“ (COM(2021) 713 <i>final</i>)	34
2022/C 323/07	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 — Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft (COM(2021) 778 <i>final</i>)	38
2022/C 323/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine EU-Strategie für Normung — Globale Normen zur Unterstützung eines resilienten, grünen und digitalen EU-Binnenmarkts festlegen (COM(2022) 31 <i>final</i>) und zum — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 hinsichtlich der Entscheidungen der europäischen Normungsorganisationen über europäische Normen und Dokumente der europäischen Normung (COM(2022) 32 <i>final</i> — 2022/0021 (COD))	43
2022/C 323/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die nächste Generation von Eigenmitteln für den EU-Haushalt (COM(2021) 566 <i>final</i>), zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (COM(2021) 569 <i>final</i> — 2021/0429 (APP)), zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM(2021) 570 <i>final</i> — 2021/0430 (CNS))	48
2022/C 323/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050“ (COM(2022) 34 <i>final</i>)	54
2022/C 323/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit (COM(2021) 770 <i>final</i>), zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten (COM(2021) 773 <i>final</i>)	62
2022/C 323/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates“ (COM(2021) 782 <i>final</i> — 2021/0411 (COD)), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates“ (COM(2021) 784 <i>final</i> — 2021/0410 (COD)), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl“ (COM(2021) 890 <i>final</i> — 2021/0427 (COD)), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen“ (COM(2021) 891 <i>final</i> — 2021/0428 (COD))	69

2022/C 323/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zur Justiz in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen und zur Änderung bestimmter Rechtsakte im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit“ (COM(2021) 759 <i>final</i> — 2021/0394 (COD)), „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/8/EG des Rates, der Rahmenbeschlüsse des Rates 2002/465/JI, 2002/584/JI, 2003/577/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI, 2008/947/JI, 2009/829/JI und 2009/948/JI sowie der Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit“ (COM(2021) 760 <i>final</i> — 2021/0395 (COD))	77
2022/C 323/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Ein inklusiveres und besser schützendes Europa: Erweiterung der Liste der EU-Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität“ (COM(2021) 777 <i>final</i>)	83
2022/C 323/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Drogenagentur der Europäischen Union (COM(2022) 18 <i>final</i> — 2022/0009 (COD))	88
2022/C 323/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe“ (COM(2021) 800 <i>final</i>)	95
2022/C 323/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/942“ (COM(2021) 805 <i>final</i> — 2021/0423 (COD)), „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie für Wasserstoff“ (COM(2021) 804 <i>final</i> — 2021/0424 (COD)), „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas und Erdgas sowie Wasserstoff“ (COM(2021) 803 <i>final</i> — 2021/0425 (COD))	101
2022/C 323/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität“ (COM(2021) 811 <i>final</i>)	107
2022/C 323/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Lage der Energieunion 2021 — ein Beitrag zur Umsetzung des europäischen Grünen Deals und zur Erholung der Union (gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz)“ (COM(2021) 950 <i>final</i>)	112
2022/C 323/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/25/EG hinsichtlich der Aufnahme verbesserter Stabilitätsanforderungen und ihrer Angleichung an die von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation festgelegten Stabilitätsanforderungen“ (COM(2022) 53 <i>final</i> — 2022/0036 (COD))	119
2022/C 323/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“ (COM(2022) 108 <i>final</i>)	123
2022/C 323/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung sowie der Verordnung (EU) 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen (COM(2022) 135 <i>final</i> — 2022/0090 (COD))	129

2022/C 323/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/1628 hinsichtlich der Verlängerung der Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte“ (COM(2022) 113 <i>final</i> — 2022/0080 (COD))	133
2022/C 323/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „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 eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln“ (COM(2022) 145 <i>final</i> — 2022/0096 (COD)) und „Geänderter 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 eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln“ (COM(2022) 162 <i>final</i> — 2022/0096 (COD))	134
2022/C 323/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung und Berichtigung der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 hinsichtlich spezifischer Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen des militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine auf die Fischereitätigkeiten und zur Abfederung der Folgen der durch diesen militärischen Angriff verursachten Marktstörungen für die Lieferkette von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen“ (COM(2022) 179 — 2022/0118 (COD))	135

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

ENTSCHLÜßUNGEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

**569. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES —
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 18.5.2022-19.5.2022****Entschlüsse des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Einbeziehung der
organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — Verbesserungsvor-
schläge“**

(2022/C 323/01)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner Plenartagung am 18./19. Mai 2022 (Sitzung vom 18. Mai) folgende Entschlüsse mit 197 Stimmen bei 4 Enthaltungen.

1. Einleitung

1.1. In seiner Entschlüsse vom Februar 2021 ⁽¹⁾ bewertete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) auf der Grundlage einer Konsultation die Beteiligung der Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne und ging dabei auch auf die Qualität dieser Beteiligung ein. Die Mitgliedstaaten haben diese Pläne bei der Europäischen Kommission eingereicht, um die Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem Kernstück des befristeten Aufbauinstruments NextGenerationEU, in Anspruch nehmen zu können. Dabei gelangte der EWSA zu dem Schluss, dass die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft in den meisten Mitgliedstaaten ungeachtet der Bestimmungen von Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ⁽²⁾ höchst unzureichend war. Darüber hinaus stellte sich heraus, dass die häufig von den Sozialpartnern und der organisierten Zivilgesellschaft initiierten Konsultationen im Allgemeinen als reine Formalität angesehen wurden und keinen realen Einfluss auf den Inhalt der Pläne hatten. Der Ausschuss forderte die europäischen Organe und die nationalen Regierungen auf, dies bei der Umsetzung, Überwachung und Anpassung der Pläne durch geeignete Maßnahmen zu korrigieren. Zudem bekräftigt der EWSA, dass die organisierte Zivilgesellschaft selbst besser auf die notwendige stärkere Beteiligung vorbereitet sein muss.

1.2. Der EWSA hat in der genannten Entschlüsse und in mehreren Stellungnahmen zudem die Investitionsziele und die Leitlinien für die Reformen der Aufbau- und Resilienzfazilität begrüßt, die darauf abzielen, das Produktionsmodell auf eine klimaneutrale und digitalisierte Wirtschaft umzustellen, wobei im Rahmen eines fairen Übergangsprozesses der Schutz der Arbeitnehmer und der betroffenen Regionen, die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern und die Wiederbelebung und Erneuerung des Produktionsgefüges gewährleistet werden muss. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Investitionen und Reformen die Verbesserung der Unternehmensproduktivität und der Wirtschaft in den Mitgliedstaaten fördern und die innovativen Industriestrukturen durch die Unterstützung von KMU und sozialwirtschaftlichen Unternehmen sowie durch die Stärkung des sozialen Zusammenhalts festigen. Dazu trägt auch die Entwicklung und Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte bei.

1.3. Gerade als sich eine Erholung der europäischen Wirtschaft von der Rezession abzeichnete, die durch die COVID-19-Pandemie und die zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Gesundheitsschutzmaßnahmen verursacht wurde, und die pandemiebedingten Lieferengpässe und inflationären Spannungen der Weltwirtschaft in Angriff genommen wurden, sorgte ein unerwarteter externer Schock für ein neues politisches und wirtschaftliches Szenario voller Probleme und Risiken: die

⁽¹⁾ EWSA Entschlüsse „Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — was funktioniert und was nicht?“ (Abl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1).

⁽²⁾ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (Abl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Invasion der Ukraine durch die Streitkräfte der Russischen Föderation. Der EWSA hat dies als schwerwiegende Völkerrechtsverletzung und Verstoß gegen geltende internationale Abkommen aufs Schärfste verurteilt ⁽³⁾. Die Invasion stellt eine Bedrohung der Sicherheit in Europa und der ganzen Welt dar, verursacht enormes menschliches Leid, Zerstörung und Umweltschäden und hat die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Europa und der Welt grundlegend verändert.

1.4. Im März erreichte die Jahresteuerrate im Euro-Währungsgebiet mit 7,5 % den höchsten Stand seit der Euro-Einführung. Die Energiepreise stiegen um 44,7 %. Ein längerer Krieg in der Ukraine könnte darüber hinaus zu einer Verknappung der fossilen Brennstoffe, auf die wir nach wie vor angewiesen sind, sowie anderer Rohstoffe und von Lebensmitteln führen. Dies würde die Entwicklung der Preise und des Wachstums unvorhersehbar machen und hätte erhebliche Auswirkungen auf die ärmsten Länder in Afrika und im Nahen Osten. Stagflation ist eine reale Gefahr für die Volkswirtschaften Europas und anderer Regionen der Welt. Auch die Ziele der Maßnahmen und Instrumente des Grünen Deals, der auf Klimaneutralität für Europa bis 2050 abzielt, könnten beeinträchtigt werden. Die geopolitischen Folgen des Krieges werden sich auf die gesamte Wertschöpfungskette für Lebensmittel, die Industrie, die Verteidigung und den Handel in Europa und weltweit, die entsprechenden EU-Strategien in diesen und anderen Bereichen und auch auf die derzeitigen Überlegungen über die Zukunft Europas und den Umfang der Integration auswirken, den wir als europäische Länder und Bürger gemeinsam erreichen wollen. Vor dem Hintergrund dieses neuen Szenarios sollte eine Überarbeitung der Finanzinstrumente der EU in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus wird sich die durch den Krieg in der Ukraine verursachte Situation auf die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auswirken. Diese müssen nun im Einklang mit den neuen wirtschaftspolitischen Zielen durchgeführt werden, mit denen den Risiken und Herausforderungen der neuen Rahmenbedingungen begegnet werden soll. Die sich verschärfende Lage erfordert ein stärkeres und geeinteres europäisches Vorgehen: Wir müssen alles in unserer Macht Stehende tun, *whatever it takes*.

1.5. In dieser Entschließung will der EWSA bewerten, ob die Mitgliedstaaten die Schwachstellen, die bei der Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner an der Ausarbeitung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne ermittelt wurden, behoben haben und wie es um die Beteiligung dieser Interessenträger an der Umsetzung der Pläne bestellt ist. Zu diesem Zweck hat die Ad-hoc-Gruppe Europäisches Semester des EWSA mittels eines an ihre Mitglieder verteilten Fragebogens die Standpunkte der organisierten Zivilgesellschaft eingeholt. Der Fragebogen umfasst 21 Fragen zur Einbeziehung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen in Bezug auf den Inhalt und die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sowie zu den Auswirkungen des grünen und des digitalen Wandels auf die Wirtschaft und Gesellschaft der Mitgliedstaaten. Insgesamt gingen Antworten aus 21 Mitgliedstaaten ein ⁽⁴⁾. Darüber hinaus wurde diese Konsultation auch im Rahmen von Diskussionsrunden durchgeführt, die in Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen und/oder den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten im Zeitraum von Herbst 2021 bis Ende März 2022 in sieben Mitgliedstaaten organisiert wurden.

2. Methode

2.1. Die für diesen Bericht erforderlichen Daten und Informationen wurden vom Oktober 2021 bis April 2022 gesammelt. Insgesamt gingen 23 nationale Beiträge ein (Antworten auf den Fragebogen und/oder Diskussionsrunden). An den Konsultationen, die auf der Grundlage der Kenntnisse der Mitglieder durchgeführt wurden, nahmen Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft teil. In einigen Ländern waren nationale Wirtschafts- und Sozialräte oder vergleichbare Einrichtungen beteiligt, und in andern wurden auch Regierungsvertreter konsultiert.

2.2. Aus verschiedenen Gründen wurden nicht alle nationalen Aufbau- und Resilienzpläne von der Europäischen Kommission gebilligt. Einige Mitgliedstaaten befanden sich während unserer Konsultation noch in der Umsetzungsphase. Deshalb konnten einige Mitgliedstaaten den Fragebogen nur teilweise oder gar nicht beantworten. Zur Ergänzung der fehlenden Informationen wurden für diese Entschließung auch externe Quellen wie Denkfabriken, vergleichende Forschungsstudien und nationale Debatten herangezogen. Darüber hinaus wurde der Fragebogen auch an einige europäische Organisationen der Zivilgesellschaft, Teile der Kontaktgruppe des EWSA ⁽⁵⁾ und Vertreter der drei Gruppen des EWSA versandt. Die zusätzlichen Informationen, die das Gesamtbild der Lage vervollständigen, sind in dieser Entschließung deutlich gekennzeichnet ⁽⁶⁾.

2.3. Die 21 Fragen, die die Grundlage für die Konsultationen bildeten, sind in vier Abschnitte gegliedert:

— Abschnitt I: Standpunkt der organisierten Zivilgesellschaft in Bezug auf den Inhalt und die Investitionsziele der Pläne und die vorgeschlagenen Reformen

⁽³⁾ Der Krieg in der Ukraine und seine wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen (ABl. C 290 vom 29.7.2022, S. 1).

⁽⁴⁾ NB: Bis zum 1. April 2022 hat die Kommission 23 Pläne gebilligt (einschließlich des Plans Schwedens Ende März 2022, der noch vom Rat gebilligt werden muss). Anfang April billigte die Kommission auch den bulgarischen Plan, der ebenfalls noch der Billigung durch den Rat bedarf (somit sind bislang 24 Pläne durch die Kommission und 22 durch den Rat gebilligt worden).

⁽⁵⁾ Kontaktgruppe Europäische Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft.

⁽⁶⁾ Die Berichte aus den Mitgliedstaaten werden im Anhang zu dieser Entschließung analysiert. Alle Daten und Beiträge sind im Internet auf dem Portal des Ausschusses abrufbar.

- Abschnitt II: Stand der Umsetzung der Pläne und der darin vorgesehenen Investitionen und Reformen
- Abschnitt III: Potenzielle Auswirkungen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auf die Wirtschaft und die Gesellschaft der Mitgliedstaaten
- Abschnitt IV: Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in die Umsetzung der Pläne

3. Bemerkungen zu den Ergebnissen der Konsultationen

3.1. Abschnitt I: Standpunkt der organisierten Zivilgesellschaft in Bezug auf den Inhalt und die Investitionsziele der Pläne und die vorgeschlagenen Reformen

3.1.1. In Bezug auf die Aufnahme von Vorschlägen der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne hob die Europäische Kommission in ihrer Analyse der Pläne jene konkreten Vorschläge von Interessenträgern hervor, die sich z. B. in den Plänen Tschechiens ⁽⁷⁾, Deutschlands ⁽⁸⁾, Zyperns ⁽⁹⁾, Österreichs ⁽¹⁰⁾, Portugals ⁽¹¹⁾ oder der Slowakei ⁽¹²⁾ tatsächlich wiederfinden. Lettland hat neben seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan die Vorschläge der Partner veröffentlicht und einige auch in den Plan aufgenommen. Die für diese Entschließung durchgeführten Konsultationen haben gezeigt, dass die Mehrheit der Organisationen der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten zwar an den Erfolg des Plans glaubt und dessen ökologische, digitale und soziale Ziele unterstützt, die soziale Dimension aber häufig als unzureichend ausgeprägt bemängelt. Darüber hinaus wurden Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit der Mitgliedstaaten geäußert, die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität grundsätzlich bzw. diese innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens zu verwalten, was den Erfolg des Plans beeinträchtigen könnte. Dies gilt insbesondere für die Länder, die die größten Begünstigten des Fonds sind. Die Frage, ob mithilfe des Plans wirtschaftliche Resilienz aufgebaut werden kann, wurde unterschiedlich beantwortet. Insbesondere Länder, die relativ wenig Mittel erhalten, gehen nicht davon aus, dass der Plan zur langfristigen Resilienz ihrer Wirtschaft beitragen wird. Die organisierte Zivilgesellschaft bedauert schließlich weitgehend, dass ihre Standpunkte zu den Prioritäten im Rahmen des Plans in der endgültigen Fassung nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die organisierte Zivilgesellschaft wies außerdem wiederholt darauf hin, dass zahlreiche der im nationalen Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Reformen bereits in früheren nationalen Reformprogrammen vorgesehen waren, die nichts mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und den entsprechenden Investitions- und Reformzielen zu tun hatten. Dadurch hatte die organisierte Zivilgesellschaft kaum die Möglichkeit, auf den Inhalt des Plans Einfluss zu nehmen.

3.2. Abschnitt II: Stand der Umsetzung der Pläne und der darin vorgesehenen Investitionen und Reformen

3.2.1. Am 15. Dezember 2021 hat die Kommission den Anzeiger der Aufbau- und Resilienzfazilität ⁽¹³⁾ auf den Weg gebracht, der in der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität vorgesehen ist. Er bietet einen Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten die Mittel tatsächlich in die Finanzierung ihrer Projekte lenken. Deshalb veröffentlichten einige Mitgliedstaaten wie Österreich, Italien, Lettland, Portugal, die Slowakei und Spanien auf ihren Websites Informationen über die Verwendung der Mittel und die umgesetzten Maßnahmen.

3.2.2. Die Mehrheit der bis Anfang April 2022 konsultierten Interessenträger gab an, dass es noch zu früh sei, einen umfassenden Überblick über die Umsetzung des Plans und ihre Beteiligung daran zu geben. In einigen Mitgliedstaaten liegt dies an einer langsamen Umsetzung bzw. an Verzögerungen bei der Umsetzung und Durchsetzung des Plans. Die organisierte Zivilgesellschaft gibt jedoch an, sich zu den (potenziellen) Herausforderungen während der Umsetzungsphase bereits geäußert zu haben. Eines der in diesem Zusammenhang ermittelten Hauptprobleme ist die geringe Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene (was auch in dem im März 2022 von CEPS veröffentlichten Reflexionspapier hervorgehoben wurde ⁽¹⁴⁾). Dies gilt insbesondere für die größten Empfänger von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität. Deshalb fordern viele Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft nachdrücklich eine stärkere Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Die meisten Interessenträger sind jedoch der Ansicht, dass die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in den nationalen

⁽⁷⁾ SWD(2021) 211 final.

⁽⁸⁾ SWD(2021) 163 final/2.

⁽⁹⁾ SWD(2021) 196 final.

⁽¹⁰⁾ SWD(2021) 160 final.

⁽¹¹⁾ SWD(2021) 146 final.

⁽¹²⁾ SWD(2021) 161 final.

⁽¹³⁾ Recovery and Resilience Scoreboard.

⁽¹⁴⁾ Comparing and assessing recovery and resilience plans — Second edition, Centre for European Policy Studies (CEPS).

Aufbau- und Resilienzplänen auf regionaler und lokaler Ebene wirkungslos bleibt. Ein zweites, häufig erwähntes Problem ist der mangelnde Informationsaustausch zwischen der nationalen Regierung und den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft, was deren Beteiligung an der Umsetzungs- und Überwachungsphase stark beeinträchtigen könnte.

3.2.3. Trotz dieser festgestellten Probleme haben sich laut einer eingehenden Analyse des EPRS vom März 2022 ⁽¹⁵⁾ zum einen mehrere Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, während der Umsetzungsphase der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne weiterhin mit den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten (so z. B. Belgien, Zypern, Griechenland, Estland und Finnland). Zum anderen haben andere Länder wie Tschechien, Frankreich, Italien und Portugal auf einen speziellen Ausschuss/eine spezielle Stelle verwiesen, der/die unter anderem für die Überwachung und Kontrolle der Fortschritte, der Einhaltung der Etappenziele der verschiedenen Aktionsbereiche, der Öffentlichkeitsarbeit und der Bewertung der Umsetzungsberichte zuständig sein wird.

3.3. Abschnitt III: Potenzielle Auswirkungen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auf die Wirtschaft und die Gesellschaft der Mitgliedstaaten

3.3.1. Laut einer Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments ⁽¹⁶⁾ ist zu erwarten, dass die Aufbau- und Resilienzfähigkeit öffentliche Investitionen ankurbelt, wobei der Schwerpunkt darauf liegt, die reale Produktion zu steigern und zusätzlichen haushaltspolitischen Spielraum zu schaffen, was wiederum bereits geplante nationale Ausgaben auf der Grundlage des Grundsatzes der Zusätzlichkeit ermöglichen soll. Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit soll auf der einen Seite kurz- und mittelfristig zu einem erheblichen Anstieg des BIP durch die Nachfrage nach öffentlichen und privaten Investitionen führen und damit den erforderlichen Kapitalstock aufbauen, um auf der anderen Seite mittel- und langfristig durch Beschäftigungswachstum, höhere Produktivität, höhere Löhne und einen positiven Produktionseffekt ein höheres BIP zu generieren.

3.3.2. Die Standpunkte der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu den potenziellen Auswirkungen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne auf die Wirtschaft und Gesellschaft ihres Landes sind recht uneinheitlich. Die Wahrnehmung variiert beträchtlich je nach Höhe der den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesenen Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit. In Mitgliedstaaten, die hohe Beträge erhalten, werden die Auswirkungen positiver wahrgenommen als in Mitgliedstaaten, die im Verhältnis zur Größe ihrer Volkswirtschaft relativ geringe Beträge beziehen. Trotz dieser Unterschiede bewertet die organisierte Zivilgesellschaft die Auswirkungen der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit auf die Reformen positiv, da sie Impulse für die Verwirklichung der Ziele des doppelten Übergangs geben.

3.4. Abschnitt IV: Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in die Umsetzung des Plans

3.4.1. Die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an der Umsetzung des Plans erfolgte in den wenigen Mitgliedstaaten, in denen diese tatsächlich begonnen hat, in unterschiedlicher Form. Die Interessenträger nannten vier Kategorien von Beteiligung: 1. gesetzlich vorgesehene Beteiligung, 2. Beteiligung im Rahmen von spezifischen Arbeitsgruppen zu den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, 3. Beteiligung im Rahmen von Treffen der Interessenträger und 4. keine besondere Form der Beteiligung vorgesehen. Im Vergleich zu den Schlussfolgerungen aus dem Jahr 2021 über die offensichtliche mangelnde Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung der Pläne fällt die Bewertung ihrer Beteiligung an der Umsetzung positiver aus, obwohl sie in allen Mitgliedstaaten bei weitem noch nicht zufrieden stellend ist. Es wurde darauf hingewiesen, dass in einigen Ländern spezifische Initiativen zur Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne entwickelt wurden. In Bezug auf den potenziellen Unterschied bei der Einbeziehung der Sozialpartner auf der einen und der Organisationen der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite wird in den Mitgliedstaaten offenbar entweder keine der Parteien oder aber alle beide ohne Unterschied beteiligt. In drei der insgesamt zwanzig konsultierten Mitgliedstaaten (Österreich, Griechenland und Portugal) sprachen die Interessenträger allerdings von beträchtlichen Unterschieden bei der Beteiligung der beiden Parteien. Demzufolge sind in diesen Ländern die Sozialpartner stärker eingebunden als zivilgesellschaftliche Organisationen.

3.4.2. In diesem Zusammenhang geht aus einer von BusinessEurope Anfang 2022 durchgeführten Umfrage ⁽¹⁷⁾ hervor, dass die Sozialpartner zunehmend in die Aufbaupläne eingebunden werden, was sich darin widerspiegelt, dass nunmehr lediglich 30 % mit ihrer Rolle bei der Umsetzung des Plans unzufrieden sind — gegenüber 71 %, die mit ihrer Rolle bei der Konzipierung des Plans im vergangenen Jahr unzufrieden waren. Darüber hinaus betonten die Sozialpartner laut einem Bericht von Eurofound vom März 2022 ⁽¹⁸⁾ nach der Annahme der Pläne, wie wichtig die von der Europäischen

⁽¹⁵⁾ Recovery and Resilience Plans: stakeholders' views.

⁽¹⁶⁾ Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission, 7. März 2022.

⁽¹⁷⁾ BusinessEurope Reform Barometer 2022.

⁽¹⁸⁾ Involvement of social partners in the national recovery and resilience plans.

Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlichten Länderberichte⁽¹⁹⁾ sind, die den Rahmen für die Debatten über die Umsetzung nationaler Reformen und Investitionen bilden und es den Sozialpartnern ermöglichen, Ideen auszutauschen und auf einer soliden Grundlage ihren Beitrag zu den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zu leisten.

4. Schlussfolgerungen

4.1. Im Allgemeinen wird der endgültige Inhalt der Pläne positiv bewertet. In einigen Fällen wurden die Anmerkungen der organisierten Zivilgesellschaft in der endgültigen Fassung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne berücksichtigt. Insgesamt unterstützt die organisierte Zivilgesellschaft die ökologischen, digitalen und sozialen Ziele der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne. In Bezug auf den Beitrag zum grünen und digitalen Wandel gab es positive Reaktionen, auch wenn die Auswirkungen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne mit Ausnahme einiger weniger Fälle als begrenzt eingestuft werden. Bedauerlicherweise wurde häufig darauf hingewiesen, dass die soziale Dimension der Pläne ungeachtet ihrer Bedeutung für die Resilienz relativ schwach ausgeprägt ist. Es wurde auch zum Ausdruck gebracht, dass der Wandel mehr Investitionen erfordert, insbesondere angesichts der derzeitigen Krise. Trotz der in einigen Mitgliedstaaten wahrgenommenen Verbesserungen ist es nach wie vor schwierig, abschließend festzustellen, ob sich die Beteiligung in der Umsetzungsphase verbessert hat, nicht zuletzt, weil sich die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in vielen Mitgliedstaaten erheblich verzögert. Die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft betonten jedoch, dass sich der institutionelle soziale Dialog in dieser Phase verbessert hat. So erklären beispielsweise die Sozialpartner in Spanien, dass der Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der nationale Aufbau- und Resilienzplan zum Abschluss wichtiger Vereinbarungen über Arbeits- und Rentenreformen im Rahmen eines dreigliedrigen sozialen Dialogs geführt haben.

4.2. Trotz der Verzögerungen bei der Umsetzung vieler nationaler Aufbau- und Resilienzpläne wurden in einigen Mitgliedstaaten bewährte Verfahren für die Umsetzung und Überwachung der Pläne ermittelt. So ist beispielsweise in Österreich, Frankreich, Luxemburg, Spanien und Schweden eine enge und konstruktive, durch Transparenz und ständigen Dialog gefestigte Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Regierung ein wichtiges Instrument für die Beteiligung an der Aufbau- und Resilienzfazilität. Darüber hinaus wurde in Tschechien, Estland, Finnland, Italien und Spanien eine Website bzw. ein Regierungsportal zur Aufbau- und Resilienzfazilität mit transparenten Informationen für die Öffentlichkeit eingerichtet. In Italien, dem Hauptbegünstigten der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, wurde im November 2021 auf Regierungsebene eine permanente Partnerschaftsrunde (*tavolo permanente del partenariato*) mit spezifischen Arbeitsgruppen eingerichtet, die Kurs und Qualität der Umsetzung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans im Hinblick auf die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger streng überwacht. Das Gremium wird vom italienischen Ministerpräsidenten geleitet und vom Präsidenten des Nationalen Rates für Wirtschaft und Arbeit (CNEL) koordiniert. Darüber hinaus wurde mit dem Nationalen Verband italienischer Gemeinden (ANCI) eine besondere Vereinbarung unterzeichnet, um den Dialog auszubauen und der lokalen Ebene in der Umsetzungsphase eine strukturierte Unterstützung in für sie relevanten Belangen zu bieten. In ähnlicher Weise wird in Italien im Hinblick auf die Verwaltungskapazität auch die Beteiligung von Gemeinden und anderen lokalen Akteuren gefördert. In Kroatien wirkt die organisierte Zivilgesellschaft in Arbeitsgruppen mit, die Ausschreibungen für die Umsetzung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans vorbereiten, und ist auch an Vereinbarungen mit dem Tourismusministerium über Maßnahmen im Rahmen des Plans für den Tourismussektor beteiligt. In Portugal schließlich besteht die Mitwirkung der organisierten Zivilgesellschaft an der Überwachung der Umsetzung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans darin, dass sie die Ergebnisse des Plans und die Folgenabschätzungsberichte analysiert. In diesem Zusammenhang wurde ein Nationaler Begleitausschuss (CNA) als Überwachungsgremium eingesetzt, dem unter anderem Vertreter der Sozialpartner, Hochschulen und aus dem sozialen Sektor angehören. Dieser Austausch bewährter Verfahren wird gefördert und ist beispielgebend für andere Mitgliedstaaten.

4.3. In vielen Mitgliedstaaten wird eine bessere Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in die Umsetzungsphase der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne gefordert. Die organisierte Zivilgesellschaft fordert mehr Transparenz bei der Umsetzung und Überwachung der Pläne. Außerdem spricht sie sich dafür aus, dass Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden und Dialoge im Zusammenhang mit dem nationalen Aufbau- und Resilienzplan mit allen einschlägigen Interessenträgern stärker gefördert werden. Sonst besteht das Risiko, dass wichtige Herausforderungen nicht angemessen angegangen werden. Schließlich bleibt in den meisten Mitgliedstaaten abzuwarten, ob die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft während der Umsetzung und Überwachung der Pläne spürbar verbessert wird. Diese Phasen laufen derzeit noch zu langsam oder verzögert ab.

4.4. Der Ausschuss fordert die nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten, in denen die Beteiligung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft⁽²⁰⁾ noch unzureichend ist, auf, hier dringend Abhilfe zu schaffen und den Bestimmungen der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität nachzukommen. Er fordert die Kommission und das Europäische Parlament auf, die Einhaltung der geltenden Vorschriften durchzusetzen.

⁽¹⁹⁾ Bericht über das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung: Beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte im Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2022.

⁽²⁰⁾ Und die Beteiligung anderer einschlägiger Interessenträger, z. B. von Jugendorganisationen, wie der EWSA in seiner Stellungnahme zum Thema „Angemessene Arbeitsplätze für junge Menschen und Integration von NEET-Jugendlichen durch sinnvolle Konzipierung nationaler Aufbaupläne“ betont hat (Abl. C 152 vom 6.4.2022, S. 27).

4.5. Ungeachtet dessen ist der EWSA der Auffassung, dass das Problem einer mangelnden wirksamen und effizienten Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU erst dann zufriedenstellend gelöst sein wird, wenn das Europäische Semester durch eine Richtlinie bzw. eine Verordnung reformiert wird. Der Ausschuss weist darauf hin, dass von einer angemessenen Beteiligung gesprochen werden kann, wenn die zivilgesellschaftlichen Organisationen in formalen Konsultationsprozessen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften und öffentlichen und transparenten Verfahren ordnungsgemäß schriftlich informiert werden und ausreichend Zeit erhalten, um die Vorschläge der Regierung zu analysieren und eigene Vorschläge auszuarbeiten. Zudem muss die Berücksichtigung bzw. Ablehnung dieser Vorschläge in öffentlichen Protokollen oder Dokumenten schriftlich begründet werden.

4.6. Der Krieg in der Ukraine und seine unmittelbaren Risiken für die europäische und die Weltwirtschaft sollten nicht dazu führen, dass die Ziele der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in Frage gestellt werden, sondern den europäischen Organen und die nationalen Regierungen vielmehr Anlass sein, die Umsetzung und Durchsetzung der Pläne sowie die damit verbundenen Investitionen und Reformen zu beschleunigen und den europäischen Grünen Deal voranzubringen, um das Wachstum zu festigen und die Dekarbonisierung des Energiesystems und die grüne strategische Autonomie der Europäischen Union schneller umzusetzen. Gleichzeitig muss die EU alles Erforderliche tun, um der Regierung und der Bevölkerung der Ukraine zu helfen, eine angemessene Versorgung der Millionen von Menschen sicherzustellen, die in EU-Länder fliehen müssen, und um die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten in verschiedenen Wirtschaftssektoren zu unterstützen.

4.7. Bereits vor Ausbruch des Krieges waren die nationalen Mittel und die Mittel aus dem Programm NextGenerationEU insgesamt nicht ausreichend, um die Ziele des Grünen Deals zu erreichen und die erforderliche gerechte und inklusive Energiewende zu verwirklichen. Dies gilt insbesondere für das Ziel, fossile Brennstoffe durch saubere und erneuerbare Energiequellen im Einklang mit den Empfehlungen des Weltklimarats (IPCC) zu ersetzen. Hinzu kommt jetzt die dringende geopolitische Notwendigkeit, der Energieabhängigkeit der EU von Russland ein Ende zu setzen. Überdies wird der Krieg zu einem starken Anstieg der Investitionen in Sicherheit und Verteidigung führen und dadurch die öffentlichen Haushalte stark belasten.

4.8. Der EWSA schlägt daher vor,

- a) dringend eine neue EU-Energiestrategie anzunehmen, die eine effiziente Anbindung ihrer Energienetze, eine rasche Umstellung von den fossilen Brennstoffen auf erneuerbare Energiequellen, hohe Energieeffizienz und eine Verringerung des Energiebedarfs fördert;
- b) die Möglichkeit zu erwägen, die Investitionen im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne stärker auf saubere und erneuerbare Energien auszurichten und gleichzeitig die strategische Autonomie der EU zu gewährleisten;
- c) dass alle Mitgliedstaaten ihren Anteil an den Mitteln im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne nutzen, um neue Programme in diese Richtung zu finanzieren (beispielsweise Programme für Investitionen in nachhaltige Energie);
- d) dass die europäischen Behörden und die nationalen Regierungen kurzfristig alle notwendigen Maßnahmen in den Bereichen Produktion und Verbrauch ergreifen, um die Volkswirtschaften vor den Kaskadeneffekten des Krieges auf die Wirtschaft der EU zu schützen, der zu erheblichen Störungen der Lebensmittel-, Energie- und Finanzmärkte mit steigenden Energiepreisen und Unterbrechungen der Lieferketten führt;
- e) die Schaffung neuer Finanzinvestitionen und Unterstützung des Vorschlags der Europäischen Kommission aus der Mitteilung REpowerEU zu bewerten, die Umstrukturierung des Energiesektors zu beschleunigen, um eine sicherere und nachhaltigere strategische Autonomie der EU zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollte das am besten geeignete Modell verwendet werden, das sich auf die bewährten Verfahren und Ergebnisse des Europäischen Fonds für strategische Investitionen und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit stützt.

4.9. Die Schlussfolgerungen des Weltklimarats der Vereinten Nationen 2022 sind ein weiterer ernstzunehmender Hinweis auf die Unzulänglichkeiten bei der Bekämpfung des Klimawandels. Der EWSA fordert die europäischen Behörden auf, diese bei der Annahme energie-, industrie- und wirtschaftspolitischer Initiativen zu berücksichtigen.

4.10. Der EWSA ist sich der enormen Schwierigkeiten bewusst, die unter den gegebenen Umständen bei der Umsetzung einer Wirtschaftspolitik bestehen, die die Inflation senken und zugleich mittel- und langfristig das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichern soll. Die europäischen Behörden, die nationalen Regierungen und die EZB müssen in enger Abstimmung handeln und die notwendigen Maßnahmen auf den Weg bringen, um sicherzustellen, dass die Abkehr von der expansiven Geld- und Finanzpolitik zu keiner neuen Rezession führt. Der EWSA ist der Auffassung, dass im Rahmen der Reform der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts realistische Defizit- und Schuldenziele festgelegt werden sollten. Die goldene Investitionsregel und die Festlegung flexibler, an die spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Länder angepasster Wege zur Erreichung der Ziele für den Abbau der Staatsschulden sollten ebenfalls vorgesehen werden.

4.11. Die Bemühungen in den Bereichen Bildung und lebenslanges Lernen für Arbeitnehmer und die Bevölkerung im Allgemeinen sind von entscheidender Bedeutung, um einen fairen und inklusiven ökologischen und digitalen Wandel zu gewährleisten. Vorrang sollte dabei der Ausbildung und Berufsberatung für Arbeitnehmer eingeräumt werden, die von Umstrukturierungsprozessen betroffen sind, aber auch der Antizipierung des Bedarfs infolge der verschiedenen technologischen Veränderungen im Produktionsgefüge. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Digitalisierung in Bezug auf Personen, die aufgrund ihres Alters oder ihrer Lebensumstände größere Schwierigkeiten beim Zugang zu digitalisierten Dienstleistungen haben. Dieser Bevölkerungsgruppe muss der Zugang zu Schulungen und besonderen Unterstützungsdiensten garantiert werden, damit sie alle Leistungen und Dienste in Anspruch nehmen kann.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

**569. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES —
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 18.5.2022-19.5.2022**

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Anwendung der Beihilfenvorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bereich Gesundheit und Soziales nach der Pandemie — Überlegungen und Vorschläge zu der von der Kommission durchgeführten Bewertung der Änderung des Legislativpakets von 2012

(Initiativstellungnahme)

(2022/C 323/02)

Berichterstatter: **Giuseppe GUERINI**

Beschluss des Plenums	20.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.5.2022
Verabschiedung im Plenum	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	221/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass eine Reihe von Sozial- und Gesundheitsdiensten wie die Pflege (einschließlich häuslicher Pflege), die Wiedereingliederung von benachteiligten Menschen und Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt, die Kinderbetreuung und der soziale Wohnungsbau für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts in der aktuellen postpandemischen Phase sowie angesichts der bestehenden humanitären Notlage und des angespannten internationalen Umfelds von grundlegender Bedeutung sind. Die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen zugunsten solcher Dienste spielen daher eine entscheidende Rolle.

1.2. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Entscheidung der Kommission, Sozial- und Gesundheitsdienste bei der Bewertung des sektorspezifischen Rechtsrahmens⁽¹⁾ innerhalb der weiter gefassten Kategorie der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) als eine eigene Unterkategorie mit spezifischen Merkmalen zu erachten.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass das Almunia-Paket von 2012 in Bezug auf staatliche Beihilfen im Bereich der DAWI für positive Neuerungen und Vereinfachungen gegenüber dem vorherigen Rechtsrahmen von 2005 gesorgt hat. Der Regulierungsansatz dieses Pakets sollte daher auch in Zukunft weiterverfolgt und gegebenenfalls um zusätzliche Neuerungen ergänzt werden, sofern die Kommission beschließen sollte, den derzeit geltenden Rechtsrahmen infolge ihrer laufenden Bewertung zu ändern.

⁽¹⁾ ARES-2019-3858696.

1.4. Der EWSA stellt fest, dass Gesundheits- und nahezu ausschließlich auch Sozialdienste in den einzelnen Mitgliedstaaten häufig eine regionale, kommunale oder — in größeren Städten — sogar intrakommunale Dimension aufweisen. Dies führt zu einer nur geringfügigen Mobilität der Nutzer solcher Dienste zwischen den verschiedenen Regionen und Provinzen in den Mitgliedstaaten, weshalb eine grenzüberschreitende Mobilität umso unwahrscheinlicher erscheint. Angesichts der mangelnden grenzüberschreitenden Bedeutung dürfte Artikel 107 AEUV auf staatliche Beihilfen im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste keine Anwendung finden.

1.5. Der EWSA betont, dass die nationalen Behörden Schwierigkeiten bei der Entwicklung einschlägiger Erfahrungen im Bereich der Ausarbeitung von Betrauungsakten haben. Solche Akte stellen eine notwendige Voraussetzung für die Anwendung des Beschlusses 2012/21/EU der Kommission ⁽²⁾ über Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission ⁽³⁾ in Bezug auf De-minimis-Beihilfen für DAWI dar. Daher wäre es sehr nützlich, wenn die Kommission ein Portal einrichten würde, auf dem konkrete Beispiele für rechtmäßige Betrauungsakte für die verschiedenen Arten von Sozial- und Gesundheitsdiensten bereitgestellt werden.

1.6. Der EWSA befürwortet den Austausch bewährter Verfahren zwischen Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Rechtstraditionen bei der Anwendung der Beihilfenvorschriften im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste. Es gilt, die Ermessensspielräume, die den nationalen Behörden durch das Protokoll Nr. 26 AEUV bei der Festlegung und Umsetzung von DAWI auf lokaler Ebene eingeräumt werden, wirksamer zu nutzen.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass die im Beschluss 2012/21/EU vorgesehene Regelung, wonach die Höhe der Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen — unter Zuerkennung eines „angemessenen Gewinns“ — nicht über den zur Deckung entstehender Kosten erforderlichen Betrag hinausgehen darf, zusätzlicher Klarstellungen bedarf im Hinblick auf: 1. die konkrete Bestimmung des angemessenen Gewinns unter Berücksichtigung des Kapitals, das aufgewandt wird, um vor dem Hintergrund operationeller Risiken die Erbringung der betreffenden Dienste sicherzustellen, 2. die konkrete Quantifizierung der anrechenbaren festen und strukturellen Komponenten der bei der Erbringung der DAWI entstehenden Kosten und 3. die Frage, inwieweit die besonderen Merkmale der typischen Dienste und Organisationsmodelle von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die DAWI erbringen, genutzt werden könnten.

1.8. Der EWSA teilt die auch aus der öffentlichen Konsultation der Kommission hervorgehende Auffassung, dass im Fall von Sozial- und Gesundheitsdiensten ein zulässiger Gesamtbetrag für De-minimis-Beihilfen über drei Steuerjahre gelten sollte, der den für DAWI gemäß der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 geltenden Gesamtbetrag (500 000 EUR) übersteigt. Angesichts der wichtigen Rolle, die Sozial- und Gesundheitsdiensten mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt zukommt, erscheint eine Erhöhung des zulässigen Gesamtbetrags gerechtfertigt.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1. Staatliche Beihilfen für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, und, soweit für die Zwecke dieser Stellungnahme von Belang, zugunsten von Organisationen, die im engeren Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste tätig sind, wurden 2012 im Rahmen des sog. Almunia-Pakets reguliert. Dieses Gesetzespaket ersetzte und aktualisierte den früheren Rechtsrahmen aus dem Jahr 2005 (Monti-Kroes-Paket).

2.2. Das Almunia-Paket umfasst folgende Rechtsakte:

- die Verordnung (EU) Nr. 360/2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf *De-minimis*-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen;
- den Beschluss 2012/21/EU über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind;
- die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ⁽⁴⁾;
- die Mitteilung der Kommission „Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011)“ ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Beschluss 2012/21/EU der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3).

⁽³⁾ Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen (ABl. L 114 vom 26.4.2012, S. 8).

⁽⁴⁾ ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4.

⁽⁵⁾ ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 15.

2.3. Der einschlägige Rechtsrahmen ist somit seit fast zehn Jahren in Kraft und wird seither nach Angaben der Kommission von den Mitgliedstaaten umfassend genutzt. Allerdings werden Schwierigkeiten bei der Anwendung verzeichnet, die ein weiteres Tätigwerden des Unionsgesetzgebers rechtfertigen könnten, nicht zuletzt auch angesichts des beträchtlichen Zeitraums, der seit der ersten Genehmigung vergangen ist.

2.4. Vor diesem Hintergrund leitete die Kommission eine breit angelegte Konsultation der Interessenträger ein, um die Wirksamkeit, die Effizienz und den Mehrwert der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste, sowie die derzeitige Einhaltung der damit ursprünglich verfolgten Ziele zu bewerten.

2.5. Zu dieser Konsultation, die zwischen dem 31. Juli 2019 und dem 14. Dezember 2019 anhand eines von der Kommission ausgearbeiteten Fragebogens durchgeführt wurde, gingen insgesamt 51 Beiträge von Unternehmen, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, NRO, Einzelpersonen und Behörden ein.

2.6. Mit dieser Initiativstellungnahme möchte der EWSA in seiner Eigenschaft als Vertretungsorgan der europäischen Wirtschaft und der europäischen Zivilgesellschaft mit Blick auf die gegebenenfalls anstehende Überarbeitung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste die Kommission auf bestimmte Aspekte der Anwendbarkeit der Beihilfevorschriften in den genannten Bereichen hinweisen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA erkennt an, dass die Regulierung staatlicher Beihilfen im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste für den Unionsgesetzgeber sehr komplex ist. Denn es gilt, die öffentliche Förderung von Tätigkeiten von allgemeinem Interesse und die Erhaltung des freien und unverzerrten Wettbewerbs im Binnenmarkt in ausgewogenem Maße miteinander zu vereinbaren, was jedoch keineswegs einfach ist. Der europäische Rechtsrahmen für staatliche Beihilfen sollte außerdem die öffentlichen Investitionen ermöglichen, die für den Aufbau der den Zielen der europäischen Säule sozialer Rechte dienlichen Sozial- und Gesundheitsinfrastrukturen erforderlich sind.

3.2. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Entscheidung der Kommission, Sozial- und Gesundheitsdienste angesichts ihrer besonderen Merkmale und ihrer spezifischen Zielsetzungen innerhalb der weiter gefassten Kategorie der DAWI als eigene Unterkategorie mit spezifischen Merkmalen zu erachten. In ihrem Fahrplan für die Bewertung der derzeit geltenden Vorschriften⁽⁶⁾ stellt die Kommission fest, dass Sozial- und Gesundheitsdienste aus beihilferechtlicher Sicht eine Unterkategorie innerhalb der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse bilden.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass die im Rahmen des Almunia-Pakets von 2012 eingeführten Vorschriften für staatliche Beihilfen im Bereich der DAWI für positive Neuerungen gegenüber dem vorherigen Rechtsrahmen von 2005 gesorgt haben. So sind nationale Behörden, die DAWI finanzieren wollen, seither mit einem geringeren Verwaltungs- und Regulierungsaufwand konfrontiert. Der in diesem Paket vorgesehene Regulierungsansatz sollte daher auch in Zukunft weiterverfolgt und um zusätzliche Neuerungen und Klarstellungen in Bezug auf einige spezifische Aspekte ergänzt werden.

3.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine Reihe von Sozial- und Gesundheitsdiensten wie die Pflege (einschließlich häuslicher Pflege), die Wiedereingliederung von benachteiligten Menschen und Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt, die Kinderbetreuung und der soziale Wohnungsbau für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts im Binnenmarkt von grundlegender Bedeutung sind, da sie in den Mitgliedstaaten zu den „gemeinsamen Werten“ im Sinne von Protokoll Nr. 26 AEUV beitragen. In der aktuellen postpandemischen Phase sowie angesichts des angespannten internationalen Umfelds und der populistischen Tendenzen in den Mitgliedstaaten kommt diesen Diensten zusätzliche strategische Bedeutung zu.

3.5. Der EWSA stellt fest, dass Sozial- und Gesundheitsdienste von staatlicher Seite mitunter im Rahmen nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten gewährleistet werden, die nicht unter die EU-Beihilfevorschriften fallen. Allerdings sind solche Dienste auch in den Fällen, in denen sie im Rahmen wirtschaftlicher Tätigkeiten erbracht werden, nur von geringer grenzüberschreitender Bedeutung, da sie auf die lokale Ebene begrenzt sind und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der jeweiligen Staaten begünstigen.

3.6. Der EWSA stellt fest, dass Sozial- und Gesundheitsdienste häufig im Rahmen nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten erbracht werden. Dies schließt eine Anwendung der Beihilfevorschriften nach Artikel 107 AEUV in diesen Fällen aus. Darüber hinaus weisen Sozial- und Gesundheitsdienste, auch wenn sie in marktwirtschaftlichem Rahmen erbracht werden, vornehmlich eine lokale Dimension und keine wirklich nennenswerte grenzüberschreitende Nachfrage auf. Die lokale Dimension von Sozial- und Gesundheitsdiensten wird besonders deutlich, wenn diese Dienste von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen unter Einbeziehung der lokalen Gemeinschaften zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und im öffentlichen Interesse erbracht werden.

3.7. In der Anwendungspraxis der Kommission und der europäischen Rechtsprechung herrscht jedoch die Auffassung vor, dass eine grenzüberschreitende Bedeutung von Sozial- und Gesundheitsdiensten im Hinblick auf mögliche Verzerrungen bei grenzüberschreitenden Investitionen nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Der EWSA

⁽⁶⁾ ARES-2019-3858696.

kann die Gründe für eine solche Auslegung im Interesse eines umfassenden Schutzes der in den Verträgen verankerten Freizügigkeiten zwar nachvollziehen. Er ersucht jedoch die Kommission um Vorlage angemessener Leitlinien in Bezug auf die grenzüberschreitende Bedeutung von Sozial- und Gesundheitsdiensten. So sollte solchen Dienstleistungen bei der allgemeineren Prüfung der grenzüberschreitenden Bedeutung, die zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 107 AEUV gehört, eine gezielte und flexible Behandlung vorbehalten werden.

3.8. Selbst dann, wenn Sozial- und Gesundheitsdienste eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen, wie in den 37 grenzüberschreitenden städtischen Gebieten in der EU gemäß der Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung⁽⁷⁾ der Fall, ist das nach Ansicht des EWSA auf die räumliche Nähe innerhalb solcher Gebiete zurückzuführen und steht im Einklang mit den Grundsätzen der territorialen Subsidiarität. Umfangreichere staatliche Beihilfen würden folglich keine wesentliche Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs zwischen Unternehmen zur Folge haben.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA stellt fest, dass die im Bereich der DAWI anwendbaren Rechtsbegriffe trotz der Klarstellungen und Vereinfachungen im Zuge des Almunia-Pakets im Jahr 2012 objektiv betrachtet nach wie vor komplex sind. Das ist nicht zuletzt auf die für DAWI typischen engen Verflechtungen zwischen rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen zurückzuführen.

4.2. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Kommission auf, eine überarbeitete Fassung des *Leitfadens zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einschließlich Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse*⁽⁸⁾ zu veröffentlichen, der sich für die einschlägigen Akteure in den letzten Jahren als sehr nützlich erwiesen hat.

4.3. Nach Auffassung des EWSA ist der für DAWI geltende spezifische Rechtsrahmen sowohl im Bereich des öffentlichen Auftragswesens als auch im Bereich der staatlichen Beihilfen den nationalen Behörden weniger bekannt als die entsprechenden Standardvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Beihilfen. Durch angemessene Investitionen in die Schulung des Personals von Behörden, auch unter Nutzung europäischer Ressourcen, könnten daher sowohl die Qualität dieser Dienste als auch die Einhaltung des EU-Rechts verbessert werden.

4.4. Der EWSA betont, dass die nationalen Behörden technische und operative Schwierigkeiten bei der Entwicklung weitreichender einschlägiger Erfahrungen im Bereich der Ausarbeitung von Betrauungsakten haben. Solche Akte stellen eine notwendige Voraussetzung für die Anwendung des Beschlusses 2012/21/EU über Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sowie, wenn auch in geringerem Maße, der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 in Bezug auf staatliche Beihilfen (Erhöhung des zulässigen Gesamtbetrags von De-minimis-Beihilfen auf 500 000 EUR über drei Steuerjahre) dar.

4.5. Vor diesem Hintergrund wäre es sehr nützlich, wenn die Kommission ein Portal einrichten würde, auf dem konkrete Beispiele für von der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission als rechtmäßig und angemessen ausgearbeitet erachtete Betrauungsakte für die verschiedenen Arten von Sozial- und Gesundheitsdiensten bereitgestellt werden. Auch der Austausch bewährter Verfahren zwischen Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Rechtstraditionen könnte sich diesbezüglich als sehr nützlich erweisen, da er eine wirksamere Nutzung der Ermessensspielräume ermöglichen könnte, die den nationalen Behörden durch das Protokoll Nr. 26 AEUV bei der Festlegung und Umsetzung von DAWI auf lokaler Ebene eingeräumt werden.

4.6. Die im Beschluss 2012/21/EU vorgesehene Regelung sieht bekanntlich vor, dass die Höhe der Ausgleichsleistungen zugunsten von mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betrauten Akteuren — unter Zuerkennung eines „angemessenen Gewinns“ — nicht über den zur Deckung entstehender Kosten erforderlichen Betrag hinausgehen darf. Diesbezüglich sind zusätzliche Ausführungen erforderlich, um in Bezug auf die folgenden drei Punkte für mehr Klarheit zu sorgen: 1. die konkrete Bestimmung des angemessenen Gewinns unter Berücksichtigung des Kapitals, das aufgewandt wird, um vor dem Hintergrund operationeller Risiken die Erbringung der betreffenden Dienste sicherzustellen, 2. die Quantifizierung der anrechenbaren festen und strukturellen Komponenten der bei der Erbringung der DAWI entstehenden Kosten und 3. die Frage, inwieweit die besonderen Merkmale der typischen Dienste und Organisationsmodelle von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die DAWI erbringen, genutzt werden können.

4.7. Der EWSA weist darauf hin, dass bei der Bestimmung des angemessenen Gewinns die Merkmale des begünstigten Unternehmens berücksichtigt werden sollten, insbesondere wenn dieses Unternehmen seine Gewinne kontinuierlich in seine eigenen Tätigkeiten reinvestiert und folglich als Sozialunternehmen bzw. als sozialwirtschaftliche Einrichtung einzustufen ist.

⁽⁷⁾ Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 45).

⁽⁸⁾ SWD(2013) 53 final/2.

4.8. Der EWSA teilt die aus der öffentlichen Konsultation der Kommission deutlich hervorgehende Auffassung, dass im Fall von Sozial- und Gesundheitsdiensten ein alternativer zulässiger Gesamtbetrag für De-minimis-Beihilfen über drei Steuerjahre gelten sollte, der den gemäß der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 für DAWI geltenden Gesamtbetrag (500 000 EUR) übersteigt. Eine Erhöhung des zulässigen Gesamtbetrags für De-minimis-Beihilfen zugunsten von Sozial- und Gesundheitsdiensten wäre deshalb gerechtfertigt, da diese Dienste eine öffentliche Funktion erfüllen und in allgemeinem Interesse erbracht werden. Zudem haben die betreffenden Tätigkeiten nur begrenzte Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Durch eine solche Erhöhung würde für mehr Spielraum bei der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 gesorgt. Außerdem würde die Anwendung der Verordnung und ihrer vereinfachten Formen erleichtert.

4.9. Angesichts der wichtigen Rolle, die Sozial- und Gesundheitsdiensten mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt zukommt, erscheint eine Erhöhung des zulässigen Gesamtbetrags gerechtfertigt und in dreifacher Hinsicht von Vorteil. So könnten 1. innerhalb des vereinfachten und gestrafften Rahmens für De-minimis-Beihilfen umfangreichere Beihilfen ermöglicht, 2. neuerliche Inflationstendenzen auf makroökonomischer Ebene, die häufigere Überprüfungen des zulässigen Gesamtbetrags über drei Steuerjahre erforderlich machen würden, berücksichtigt und 3. die subsidiäre Funktion anerkannt werden, die viele sozialwirtschaftliche Einrichtungen erfüllen.

4.10. Der EWSA ist sich bewusst, dass KMU und privaten Unternehmen eine bedeutende Rolle zukommt, da sie über Ausschreibungen lokaler Behörden an der Erbringung von DAWI im Bereich Gesundheit und Soziales beteiligt sind. Auch deshalb könnte es sich als nützlich erweisen, dass nationale Behörden Daten und Informationen über Auswahlverfahren für Dienstleister, gewährte Ausgleichsleistungen und erbrachte Leistungen erheben und verbreiten.

4.11. Schließlich weist der EWSA darauf hin, dass der Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste auch indirekt unterstützt werden könnte, wie die Kommission in ihrem Aktionsplan für die Sozialwirtschaft⁽⁹⁾ festgestellt hat, indem den in diesem Bereich sehr aktiven sozialwirtschaftlichen Organisationen ein besserer Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen und somit zu Finanzmitteln und Krediten ermöglicht und spezifische Anreize in Bezug auf staatliche Beihilfen für die Beschäftigung von benachteiligten Arbeitnehmern und Arbeitnehmern mit Behinderung im Sinne der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung geschaffen werden. Ein klarer und flexibler europäischer Rechtsrahmen, der eine angemessene Kumulierung und Kombination verschiedener Fördermaßnahmen für dieselben Tätigkeiten ermöglicht, wäre diesbezüglich sehr nützlich.

Brüssel, den 19. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ COM(2021) 778 final.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen als Hüter des Gemeinwohls bei der Erholung und beim Wiederaufbau der Gesellschaften und Volkswirtschaften der EU nach der Pandemie“

(Initiativstellungnahme)

(2022/C 323/03)

Berichterstatter: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Beschluss des Plenums	28.4.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	189/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner tragen zur Überbrückung der Kluft zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der Lebensrealität der von ihnen vertretenen Menschen bei. Der Dialog mit diesen Interessenträgern ermöglicht es politischen Entscheidungsträgern daher, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen aus verschiedenen sozialen Gruppen zu verstehen. Zudem fördert die Zivilgesellschaft die Beteiligung aller an der „Bürgerdemokratie“, damit sie Einfluss auf die sie betreffenden Fragen nehmen können.

1.2. In der EU agieren die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner auf unterschiedlichen Ebenen. Einige Organisationen sind auf EU-Ebene tätig, andere auf nationaler, manche auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Die Tätigkeitsbereiche auf allen Ebenen ergänzen sich. Bei der Interessenvertretung wird der Schwerpunkt bei EU-Organisationen anders als bei nationalen Organisationen häufig dadurch bestimmt, wie die politischen Zuständigkeiten zwischen der EU und der nationalen Ebene aufgeteilt sind.

1.3. Die an der Basis tätige Zivilgesellschaft kann auch eine Rolle bei der Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen neuer Maßnahmen und Initiativen spielen. Die Zivilgesellschaft nimmt aber nicht nur Einfluss auf politische Entscheidungen, sondern erbringt auch Dienstleistungen für die Menschen, die sie vertritt.

1.4. Während der COVID-19-Pandemie und Europas langsamer Erholung von dieser schweren Krise mussten die Aufgaben der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner angepasst werden. Noch stärker als zuvor lag das Gewicht auf der Erbringung wesentlicher Dienstleistungen, dem Schutz der Menschenrechte und der Rettung von Menschenleben, gleichzeitig mussten die Organisationen Herausforderungen bewältigen, die sich bei ihrer Finanzierung und bei der Unterstützung ihrer eigenen Mitarbeiter stellten. Aufgrund der Pandemie wurden neue EU-Finanzierungsinitiativen ergriffen, die ebenfalls eine umfangreiche Interessenvertretung erforderten, damit die Investitionen auch wirklich bei denen ankommen, die sie am dringendsten benötigen.

1.5. Derzeit befindet sich die europäische Zivilgesellschaft im Übergang von der COVID-19-Krise zu einer völlig neuen Krise. Zahlreiche Akteure der Zivilgesellschaft fokussieren sich nun in erster Linie auf die Bewältigung der Auswirkungen der unbegründeten Invasion Russlands in der Ukraine. So nutzen beispielsweise viele NGO nun die beim Krisenmanagement während der Pandemie gewonnenen Erfahrungen, um ukrainische Flüchtlinge zu unterstützen, Mittel für Soforthilfe zu beschaffen und den Menschen bei der Flucht vor dem blutigen Konflikt zu helfen, der ihr Land derzeit heimsucht. Sie konzentrieren ihre Anstrengungen zudem auf die Menschen im übrigen Teil Europas, die angesichts des drastischen Anstiegs der Brennstoffpreise und einer hohen Inflation am stärksten von Armut bedroht sind.

1.6. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung ist untrennbar mit den Werten der EU verbunden. Denn in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union ist verankert, dass „die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“ sollen. Die Unterdrückung des sozialen Dialogs und des zivilgesellschaftlichen Dialogs ist in der EU vollkommen unzulässig. Die Achtung dieser Werte sollte Voraussetzung dafür sein, dass Mitgliedstaaten EU-Mittel erhalten können.

1.7. Die EU sollte keine Toleranz gegenüber Mitgliedstaaten zeigen, in denen der zivilgesellschaftliche Raum eingeschränkt wird. Ein System, in dem die Stimme der Zivilgesellschaft und vor allem derjenigen, die das Handeln der Regierung kritisch betrachten, zum Schweigen gebracht wird, macht das Engagement politischer Entscheidungsträger, die den Interessen ihrer Bürger dienen, zunichte. Es wird zu einem System, in dem die Mächtigen nur im eigenen Interesse handeln. Dieser Ansatz stellt eine Bedrohung für die Demokratie in der EU dar und ist unvereinbar mit den Werten Europas, die in den Kopenhagener Kriterien ⁽¹⁾ festgelegt sind.

1.8. Die Werte der EU zu achten, heißt für die Mitgliedstaaten nicht nur, zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bereit zu sein, sondern diese auch dann zu fördern, wenn sie der staatlichen Politik kritisch gegenübersteht oder sie aus politischen Gründen ablehnt. Es muss Freiheit und Unabhängigkeit für alle Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG) in der EU geben. Mitgliedstaaten, die lediglich zu einem Dialog mit gezielt ausgewählten und regierungsfreundlichen Organisationen als einer Art Pflichtübung bereit sind, machen sich ebenso undemokratischer Praktiken schuldig wie Regierungen, die überhaupt nicht mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

1.9. Politische Entscheidungsträger sollten eine umfassende und nicht nur oberflächliche Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherstellen. Dies bedeutet, sie in alle Phasen des Beschlussfassungsprozesses einzubeziehen. Das heißt auch, dass die Standpunkte der Zivilgesellschaft im Zuge der Planung von neuen Rechtsvorschriften, Projekten oder Initiativen angehört werden müssen und die Zivilgesellschaft bei ihrer Gestaltung, Annahme und Umsetzung regelmäßig konsultiert werden muss. Allzu häufig wird die Zivilgesellschaft erst um Stellungnahme gebeten, wenn die Rechtsvorschriften oder Vorhaben kurz vor der Fertigstellung stehen. Dadurch können die Entscheidungsträger eventuelle Vorschläge gar nicht mehr berücksichtigen, und es wird ein Präzedenzfall dafür geschaffen, dass von der Zivilgesellschaft lediglich erwartet wird, dass sie die ihr vorgelegten Vorschläge absegnet.

1.10. Politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen sollten dafür sorgen, dass die Konsultationsverfahren möglichst leicht zu finden und zugänglich sind. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das System der Europäischen Kommission für öffentliche Konsultationen, das allen OZG sowie einzelnen Bürgern offen steht, ebenso wie die Tatsache, dass alle Konsultationen systematisch auf derselben Website ⁽²⁾ veröffentlicht werden. Im Hinblick auf die Art der möglichen Beiträge gibt es bei den Konsultationen auf EU-Ebene jedoch zuweilen Einschränkungen.

1.11. Die Zivilgesellschaft kann politische Entscheidungsträger bei wichtigen Aufgaben wie der Überwachung unterstützen. Damit sie bei der Überwachung der Umsetzung neuer Maßnahmen und Initiativen jedoch eine ernstzunehmende Rolle spielen kann, sollten die EU sowie die nationalen und lokalen Behörden einen Beitrag zu den Betriebskosten der OZG leisten. Dies ist angesichts der Ungewissheiten rund um die Finanzierung und Projektförderung aufgrund von COVID sowie mit Blick auf die steigenden Betriebskosten besonders wichtig. Um einen möglichst hochwertigen und konstruktiven Beitrag der Zivilgesellschaft zu ermöglichen, darf es durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für den Betrieb und den Aufbau von Kapazitäten keinesfalls zu einer Infragestellung der Unabhängigkeit von OZG kommen.

1.12. Die EU könnte einige Maßnahmen ergreifen, um den Beitrag der Zivilgesellschaft zu nutzen. Sie könnte zunächst einen Teilnehmerstatus festlegen. Zudem könnte sie Leitlinien und gemeinsame Standards zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und zivilen Dialog vereinbaren, die bei allen wichtigen Prozessen umzusetzen sind, und eine interinstitutionelle Vereinbarung zum zivilen Dialog annehmen. Die Anerkennung und Förderung der Rolle von Verbänden und NGO im Rahmen der Europäischen Union würde auch wesentlich zur Verbesserung der Partnerschaft zwischen politischen Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene beitragen.

1.13. Auch die Organisationen der Zivilgesellschaft haben eine Reihe von Pflichten, die sie im Namen einer verantwortungsvollen Politikgestaltung erfüllen müssen. Vor allem sollten sie stets die Lebensrealität der von ihnen vertretenen Menschen im Blick haben und sicherstellen, dass ihre Interessenvertretung deren Bedürfnissen entspricht. Besonders wichtig ist es, das Engagement junger Menschen in der Zivilgesellschaft zu fördern und die Zukunft der Bewegung sicherzustellen. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Zivilgesellschaft konstruktive Beiträge leistet und klare Empfehlungen ausspricht und so einen Beitrag dazu leistet, dass neue politische Maßnahmen so gestaltet werden, wie sie es für die einzelnen zivilgesellschaftlichen Gruppen für richtig hält. Die Beiträge sollten nicht nur auf bestehende Mängel abzielen, sondern auch konkrete Vorschläge für Verbesserungen enthalten.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. In diesem Dokument bezieht sich der Begriff „Zivilgesellschaft“ auch auf die Sozialpartner, wobei zu beachten ist, dass diese in einzigartiger und besonderer Weise für den Schutz von Rechten eintreten. OZG setzen sich auch für Gruppen ein, die nicht durch Wahlen Einfluss auf die Politik nehmen können, wie Kinder, Personen mit Behinderungen, die ihr Wahlrecht nicht ausüben dürfen, sowie Migranten und Flüchtlinge, und fördern deren Teilhabe am demokratischen Leben. Der Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den politischen Entscheidungsträgern ist daher wichtig, um die Bedürfnisse der Gesellschaft verstehen und wirksame politische Antworten geben zu können.

⁽¹⁾ Accession criteria, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/consultations_de

2.2. Unabhängige und sachkundige OZG können einen unschätzbaren Beitrag zur Politikgestaltung leisten. Sie können auch eine entscheidende Rolle bei der Überwachung bestehender Maßnahmen und Initiativen spielen. Die Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten ist jedoch äußerst wichtig.

2.3. Der Raum für die Zivilgesellschaft wird in einigen Teilen der EU drastisch eingeschränkt, die EU-Institutionen müssen auf diese besorgniserregenden Entwicklungen deutlich und kompromisslos reagieren. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung ist untrennbar mit den Werten der EU verbunden. Denn in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union ist verankert, dass „die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“ sollen. Für die Unterdrückung der Zivilgesellschaft darf es keinen Platz geben.

2.4. Aufgrund der Trennung der politischen Zuständigkeiten zwischen der EU- und der nationalen, regionalen und lokalen Ebene sind verschiedene Ebenen der zivilgesellschaftlichen Vertretung entstanden. Es gibt OZG auf EU-Ebene, die sich speziell mit den Politikbereichen beschäftigen, in denen die EU Rechtsvorschriften annimmt, andere sind auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene tätig.

2.5. Zwei der Haupthindernisse, die sich der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen stellen, sind die mangelnde Bereitschaft politischer Entscheidungsträger, einen Dialog aufzunehmen, sowie das Fehlen einer sinnvollen Einbeziehung in alle Phasen der Beschlussfassung. Auf europäischer und nationaler Ebene sollten Rechtsvorschriften erlassen werden, um solche Verhaltensweisen zu unterbinden.

2.6. Die Zivilgesellschaft auf nationaler und EU-Ebene spielt eine entscheidende Rolle bei der Erholung Europas von der Pandemie. Beide Ebenen stimmen sich beispielsweise bei der Frage ab, wie die EU-Mitgliedstaaten die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität investieren, die unsere Gesellschaften und Volkswirtschaften in den kommenden Jahren und Jahrzehnten erheblich verändern können. Dieser Prozess hat jedoch deutlich gemacht, dass sich viele Mitgliedstaaten nicht ausreichend um eine umfassende Konsultation der Zivilgesellschaft bemühen und zahlreiche OZG bei der Konzipierung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne außen vor bleiben oder bestenfalls nur oberflächlich einbezogen werden. Dies hat der EWSA in seiner Entschließung vom Februar 2021 dargelegt.⁽³⁾ Darüber hinaus wurde die Zivilgesellschaft trotz der in Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁴⁾ zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität verpflichtend vorgesehenen Konsultation nur unzureichend eingebunden.

3. Wie die Beteiligung der Zivilgesellschaft eine intelligentere Politikgestaltung ermöglichen kann

3.1. Aufgabe politischer Entscheidungsträger auf allen Ebenen ist es, den Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu dienen — und nicht andersherum. Demokratie kann nur richtig funktionieren, wenn diejenigen, die Gesetze ausarbeiten und umsetzen, ihr Ohr an der Basis haben und verstehen, was die Menschen, die sie vertreten, brauchen. Das Bestehen einer Zivilgesellschaft und ihre aktive Einbeziehung und umfassende Beteiligung an der Beschlussfassung auf allen Ebenen ist für eine effektive und intelligente Regierungsführung von entscheidender Bedeutung.

3.2. Aufgabe von OZG ist es, die Anliegen der Menschen, die sie vertreten, weiterzutragen bzw. deren Sorgen zu formulieren und diese in klare und kohärente Botschaften und politische Empfehlungen zu übersetzen. Der Dialog mit der Zivilgesellschaft ermöglicht es politischen Entscheidungsträgern daher, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen aus verschiedenen sozialen Gruppen zu verstehen. Dadurch kann die Gefahr, Probleme zu übersehen, die bei der Umsetzung politischer Maßnahmen entstehen können, verringert werden; zudem werden Erkenntnisse und Fachwissen bereitgestellt, die politischen Entscheidungsträgern anderenfalls nicht zur Verfügung stünden.

3.3. Politische Entscheidungsträger sind für die Wünsche der Wählerinnen und Wähler offen; eine der entscheidenden Aufgaben der Zivilgesellschaft besteht jedoch darin, Gruppen zu vertreten, die kein Wahlrecht haben. Dies gilt insbesondere für OZG, die die Rechte von Kindern, Menschen mit Behinderungen, die ihr Wahlrecht nicht ausüben dürfen, Menschen, die unter Vormundschaft stehen, sowie von Migranten und Flüchtlingen schützen, die in ihrem Wohnsitzstaat nicht wählen dürfen. Aufgabe der Zivilgesellschaft ist es, sich für die Interessen der Gruppen einzusetzen, die ihre Anliegen nicht über Wahlen zum Ausdruck bringen können. Die Zivilgesellschaft fördert zudem die Beteiligung aller an der „Bürgerdemokratie“, damit sie Einfluss auf die sie betreffenden Fragen nehmen können. Ohne eine starke Zivilgesellschaft und ihre Fähigkeit, das Engagement von Menschen aus diesen Gruppen zu fördern, würden viele weiterhin von politischen Entscheidungsträgern übersehen werden.

3.4. An der Basis tätige OZG, insbesondere nationale oder lokale OZG, können auch eine Rolle bei der Überwachung der Umsetzung und der Auswirkungen neuer Maßnahmen und Initiativen spielen. Überwachung ist jedoch eine aufwändige Aufgabe, die häufig sehr technisches Fachwissen erfordert. Daher ist es wichtig, dass die EU und die Mitgliedstaaten die OZG durch finanzielle Mittel und technische Hilfe beim Aufbau von Kapazitäten unterstützen. Darüber hinaus sollte sich die Kommission an die Entwicklung einer Strategie zur Überwachung der Verwendung von EU-Mitteln machen — eine Aufgabe, die die Kommission wohl nicht allein bewältigen kann. In dieser Strategie sollte klar dargelegt werden, wie die Kommission Partner zu unterstützen gedenkt, die mit ihr bei den Überwachungstätigkeiten zusammenarbeiten.

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/de/documents/resolution/involvement-organised-civil-society-national-recovery-and-resilience-plans-what-works-and-what-does-not>

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

4. Rolle der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene bei der Erholung nach der Pandemie

4.1. Unter „Zivilgesellschaft auf EU-Ebene“ sind jene Akteure zu verstehen, die sich bei den EU-Organen für bestimmte Themen einsetzen und die Menschen in allen 27 Mitgliedstaaten und oft auch weit darüber hinaus vertreten. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Interessenvertretung in den Zuständigkeitsbereichen der EU, in denen ein Dialog mit Entscheidungsträgern auf EU-Ebene erforderlich ist.

4.2. Die Arbeit der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene ist häufig auf bestimmte Bereiche ausgerichtet. Dazu gehören jene Politikbereiche, in denen die EU Rechtsvorschriften vorschlagen kann, oder in denen die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene nur dann Gesetze erlassen können, wenn diese nicht im Widerspruch zu bereits bestehendem EU-Recht stehen: Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Landwirtschaft, Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Justiz und Grundrechte, Migration und Inneres, öffentliche Gesundheit, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Einen weiteren Schwerpunkt der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner bilden derzeit auch Initiativen auf EU-Ebene wie die Europäische Säule sozialer Rechte⁽⁵⁾ und der Europäische Grüne Deal⁽⁶⁾.

4.3. Bei der Interessenvertretung von OZG auf EU-Ebene bestehen weiterhin zahlreiche Hindernisse. Wie im Informationsbericht SOC/639⁽⁷⁾ des EWSA hervorgehoben wird, hat die EU im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen bislang keinen Teilnehmerstatus für europäische Vereine und NGO eingeführt. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert jedoch das Recht, sich insbesondere im zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen, auch auf europäischer Ebene, zu versammeln und zusammenzuschließen⁽⁸⁾.

Im Rahmen der Erholung von COVID-19 hat die Zivilgesellschaft auf EU-Ebene Einfluss darauf genommen, wie EU-Mittel verwendet werden, um den Menschen aus der Krise zu helfen, und diese Mittelverwendung überwacht.

4.4. Durch den Einsatz von EU-Mitteln, insbesondere der 723,8 Mrd. EUR aus der Aufbau- und Resilienzfazilität⁽⁹⁾, kann die soziale und wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Krise vorangebracht werden. Wo das Geld investiert wird, ist jedoch eine politische Entscheidung. Die nationalen Pläne für die Verwendung dieser Mittel werden von den Mitgliedstaaten erstellt, die Europäische Kommission ist für die Bewertung und Genehmigung der Pläne zuständig. Die Zivilgesellschaft auf EU-Ebene hat die Kommission wiederholt auf bedenkliche Finanzierungsvorschläge in den nationalen Plänen aufmerksam gemacht. Sie hat auf bestehende systemische Probleme hingewiesen, die durch die Pandemie sichtbar und verstärkt wurden, wie unzureichende Investitionen in das öffentliche Gesundheitswesen, die Systeme der sozialen Sicherheit und das Bildungswesen, und darauf gedrängt, dass die Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Lösung dieser Probleme verwendet werden.

4.5. Mehrere nationale Aufbau- und Resilienzpläne wurden auf Verlangen der Kommission angepasst, einige Pläne wurden entweder abgelehnt oder ihre Genehmigung wurde ausgesetzt⁽¹⁰⁾. Die Zivilgesellschaft hat bei der Hervorhebung dieser Problembereiche eine wichtige Rolle gespielt⁽¹¹⁾. Die EU-Mittel müssen für die Bereiche verwendet werden, in denen es die größten Belastungen, die meisten Todesfälle und die schwerwiegendsten Verstöße gegen die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger während der Pandemie gab. Dazu gehören die Finanzierung des Übergangs hin zu nicht institutioneller Betreuung und Pflege, insbesondere für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen, sowie eine bessere Krisenvorsorge und Widerstandsfähigkeit der medizinischen Notfallversorgung, um zu vermeiden, dass erneut auf Triage gesetzt und bestimmten Gruppen die Aufnahme in Krankenhäuser verwehrt werden muss.

4.6. Mit den EU-Mitteln sollen auch die wirtschaftliche Erholung sowie die Rückkehr ins Erwerbsleben von Personen unterstützt werden, die während der Pandemie ihre Existenzgrundlage verloren haben. Es wird geschätzt, dass in der EU 6 Mio. Arbeitsplätze allein aufgrund von COVID wegfielen⁽¹²⁾. Allerdings waren nicht alle Menschen gleichermaßen vom Verlust von Arbeitsplätzen betroffen. Die Sozialpartner spielen eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik, die gut funktionierende Arbeitsmärkte fördert und somit die Arbeitnehmer, einschließlich derjenigen, die am stärksten von Einkommensverlusten bedroht sind, sowie die Arbeitgeber schützt. Die Zivilgesellschaft

⁽⁵⁾ Europäische Säule sozialer Rechte, Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_de

⁽⁶⁾ Ein europäischer Grüner Deal, Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de

⁽⁷⁾ Erarbeitung eines europäischen Statuts für Vereine und NGO mit einer exakten Begriffsbestimmung für NGO und europäische Vereine (Informationsbericht), Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/information-reports/creation-european-statute-associations-and-ngos-incorporating-precise-definition-ngo-or-european-association-information>

⁽⁸⁾ Artikel 12.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_de

⁽¹⁰⁾ Der Plan Bulgariens wurde nicht genehmigt, die Billigung des Plans Ungarns wurde ausgesetzt.

⁽¹¹⁾ ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 1.

⁽¹²⁾ „COVID-19 has already wiped out 6 million jobs, EU study finds“, Coronavirus pandemic News, Al Jazeera.

auf EU-Ebene hat sich auch dafür eingesetzt, dass Investitionen den am stärksten betroffenen Personen zugutekommen. Die Zivilgesellschaft, die die Interessen von Frauen, jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen und Angehörigen ethnischer Minderheiten vertritt, spielt eine besonders wichtige Rolle dabei, sicherzustellen, dass das Geld für die Umschulung und Unterstützung dieser Gruppen verwendet wird. Die OZG haben zusammen mit den nationalen und lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen dazu beigetragen, indem sie Einfluss auf die Prioritäten und Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Verwendung dieser Mittel, auf die Bewertung nationaler Pläne durch die EU und auf die Überwachung des Einsatzes der Mittel in den Mitgliedstaaten genommen haben.

4.7. Die EU hat auch mit der Schaffung einer Gesundheitsunion begonnen, die eine bessere Vorbereitung auf künftige Gesundheitskrisen gewährleisten wird. Im Rahmen der Gesundheitsunion wird es eine Reihe von Veränderungen bei der Abstimmung auf EU-Ebene geben, zum Beispiel bei der Erkennung von Arzneimittelengpässen und der Vorratshaltung, bei der Prüfung und Zulassung neuer Arzneimittel und Behandlungen sowie bei der grenzüberschreitenden gemeinsamen Nutzung lebensrettender Geräte auf der Grundlage des Bedarfs. Auch hier muss die Zivilgesellschaft auf EU-Ebene dafür sorgen, dass der neue Plan diejenigen Gruppen besser schützt, die bei den Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Pandemie zu kurz gekommen sind. Diese Ziele wurden in der Stellungnahme SOC/665⁽¹³⁾ des EWSA erläutert. Es soll sichergestellt werden, dass die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) ein europäisches Modell für eine gerechte, verantwortungsbewusste und transparente Preisgestaltung für Arzneimitteln etabliert. Dazu gehört auch, dass das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten das Mandat und die Mittel erhält, um Ungleichheiten im Gesundheitsbereich zu beseitigen und sicherzustellen, dass die Gesundheitsschutzmaßnahmen der EU auf diejenigen ausgerichtet sind, die als am stärksten gefährdet eingestuft werden, und dass Gesundheitskampagnen und Informationen über das öffentliche Gesundheitswesen durch die EU bei künftigen Krisen für alle Menschen besser zugänglich und verständlicher sind.

4.8. Künftige Krisen werden voraussichtlich nicht nur durch Viren, sondern auch oder sogar hauptsächlich durch vom Klimawandel ausgelöste Naturkatastrophen verursacht werden. Die EU spielt eine wichtige Rolle dabei, den Mitgliedstaaten bei der Verringerung ihrer CO₂-Emissionen sowie bei der Vorbereitung auf Probleme, die in letzten Jahren zugenommen haben, wie Überschwemmungen und Waldbrände, und ihrer gemeinsamen Bewältigung zu helfen. NGO im Umweltbereich können deshalb politische Entscheidungsträger dabei unterstützen, die Bereiche zu ermitteln, in denen am dringendsten Investitionen benötigt werden, und sie können Lösungen für einen besseren Umgang mit Umweltkatastrophen vorschlagen, der gewährleistet, dass niemand zurückgelassen wird.

5. Rolle der nationalen und lokalen Zivilgesellschaft bei einem besseren Wiederaufbau

5.1. In einigen Politikbereichen der EU liegt die Verantwortung für die Interessenvertretung unmittelbar bei nationalen und lokalen OZG. Genau wie bei der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene hängt dies davon ab, wie die Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aufgeteilt sind. Nationale und lokale OZG stellen in Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene sicher, dass alle Politikbereiche abgedeckt sind.

5.2. Die Schwerpunktbereiche nationaler und lokaler OZG sind typischerweise folgende: öffentliche Gesundheit, Industrie, Kultur, Bildung, Jugend und Sport, Sozialschutz, Umweltschutz, soziale Dienste, Rechtshilfe für Opfer, Schutzeinrichtungen für Opfer von Gewalt usw.

5.3. Um viele der Probleme, die sich durch COVID-19 verschärft haben, hat sich die nationale, regionale und lokale Zivilgesellschaft gekümmert. Beschlüsse über Vorschriften zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus, über die Bereitstellung der Notfallversorgung, die Priorisierung bei Impfungen, die Fortführung des Unterrichts für Lernende aller Altersklassen und den Einkommenschutz von Arbeitnehmern, die ihre Arbeit verloren haben, wurden im nationalen Kontext getroffen. Zu den Tätigkeiten der Zivilgesellschaft gehörte es auch, Falschinformationen über Impfstoffe zu bekämpfen und auf das Risiko der Diskriminierung und zunehmenden Armut bestimmter Gruppen aufmerksam zu machen.

5.4. Der nationalen und lokalen Zivilgesellschaft kommt möglicherweise die wichtigste Rolle dabei zu, die EU bei einem besseren Wiederaufbau zu unterstützen, da sie die nationale und regionale Politik mitgestaltet und wesentliche Dienstleistungen für die örtliche Bevölkerung in folgenden Bereichen erbringt:

- Sicherstellung der Einbeziehung aller Lernenden bei der Rückkehr zum Präsenzunterricht;
- Überwindung der digitalen Kluft, insbesondere für Randgruppen;
- Sicherstellung von Maßnahmen zur Förderung guter Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, die derzeit am stärksten von einem Ausschluss vom Arbeitsmarkt bedroht sind, insbesondere von jungen Menschen, Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderungen;

⁽¹³⁾ ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 109.

- Stärkung der Sozialschutzsysteme und ihrer Fähigkeit, alle Menschen bei der Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards zu unterstützen;
- Sicherstellung der Ausrichtung nationaler Maßnahmen für Langzeitpflege und Sozialdienste auf gemeinschafts- und familienbasierte Alternativen zur institutionellen Pflege, in der es während der Pandemie die meisten Todesfälle gab;
- Stärkung von Maßnahmen und Investitionen, mit denen die Eingliederung von Migranten und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und die Sozialschutzsysteme erleichtert wird.
- Die Zivilgesellschaft spielt auch bei der Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Insbesondere den Sozialpartnern kommt wesentliche Bedeutung dabei zu, im Zuge von Tarifverhandlungen die Angemessenheit der Einkommen zu verbessern und für gerechte Arbeitsbedingungen zu sorgen.

5.5. Die Rahmenbedingungen für eine formelle Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten. In einigen davon gibt es vergleichbare Einrichtungen zum EWSA, sie haben jedoch unterschiedliche Befugnisse, die laufend wechseln. Die Struktur des EWSA mit seinen Mitgliedern, die drei Gruppen — Arbeitgeber, Arbeitnehmer und „Vielfalt Europa“ vertreten — ließe sich auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erfolgreich replizieren.

In Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene haben nationale OZG auch maßgeblich dazu beigetragen, die Art der Nutzung der Aufbau- und Resilienzfazilität in den Mitgliedstaaten festzulegen.

5.6. Der EWSA hat in seinem Informationsbericht SOC/639⁽¹⁴⁾ und in seiner Entschließung zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne⁽¹⁵⁾ die im Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielte Einigung über die Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität⁽¹⁶⁾ begrüßt, in deren Artikel 18 es heißt, dass die OZG per Konsultation an der Ausarbeitung und Durchführung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne beteiligt werden müssen.

5.6.1. Trotz des Verweises auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität wurde die Zivilgesellschaft paradoxerweise nicht an der Festlegung des eigentlichen Teils der Verordnung zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Prozess einbezogen. Zudem werden die OZG in der Verordnung an keiner Stelle ausdrücklich als Begünstigte genannt, im Gegensatz beispielsweise zu KMU. Dies hat zu Problemen im Hinblick auf die Beteiligung von OZG an der Umsetzung geführt. Dies erscheint widersinnig, da OZG entscheidende Akteure während der Erholung von der COVID-19-Pandemie sein werden.

5.6.2. Zudem hatten die nationalen OZG in der Praxis trotz der Leitlinien der Europäischen Kommission⁽¹⁷⁾ große Schwierigkeiten, Einfluss auf die Ergebnisse der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zu nehmen. Ein Hindernis bestand darin, dass einige nationale Regierungen offensichtlich nicht bereit waren, die Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung ihrer Pläne zu beteiligen. Viele Regierungen bezogen die Zivilgesellschaft nicht aktiv ein, die OZG mussten daher die nationalen Behörden öffentlich auffordern, sie einzubinden. Selbst wenn sie beteiligt wurden, war die für die Konsultation der Zivilgesellschaft vorgesehene Zeit zumeist unzureichend. Dadurch wurden eine umfassende Debatte und die Berücksichtigung des Beitrags der Zivilgesellschaft zu den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen behindert. Somit hat zwar ein Großteil der Mitgliedstaaten die Zivilgesellschaft in gewissem Umfang beteiligt, sie wurde aber allzu oft nicht wirklich in die Gestaltung der daraus resultierenden Pläne einbezogen.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Erarbeitung eines europäischen Statuts für Vereine und NGO mit einer exakten Begriffsbestimmung für NGO und europäische Vereine (Informationsbericht), Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/information-reports/creation-european-statute-associations-and-ngos-incorporating-precise-definition-ngo-or-european-association-information>

⁽¹⁵⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1.

⁽¹⁶⁾ ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17.

⁽¹⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sichere, erschwingliche und umweltfreundliche Verpackungen“

(Initiativstellungnahme)

(2022/C 323/04)

Berichtersteller: **Matteo Carlo BORSANI**

Ko-Berichtersteller: **Dirk JARRÉ**

Beschluss des Plenums	21.10.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der CCMI	11.3.2022
Verabschiedung im Plenum	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	201/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Verpackung ist eine Basistechnologie, ohne die kaum eine Lieferkette auskommt. Ihre Auswirkungen gehen weit über ihr eigenes Ökosystem hinaus, weshalb diese Branche von entscheidender Bedeutung für die europäische Wirtschaft und den Binnenmarkt sowie für die Unterstützung des Wiederaufbaus und die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums ist. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt, dass die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen im Benehmen mit allen Interessenträgern und der Verpackungsindustrie Initiativen in Bezug auf den gesamten Lebenszyklus von Produkten ergreifen, um Kreislaufwirtschaftsprozesse und nachhaltigen Verbrauch zu fördern. Dies soll sicherstellen, dass Abfall vermieden wird und die eingesetzten Ressourcen so lange wie möglich in der EU-Wirtschaft verbleiben.

1.2. Angesichts der heutigen gesellschaftlichen Herausforderungen müssen Industrieverbände, Regierungen, öffentliche Stellen und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, um innovative Lösungen zu finden, mit denen die Nachhaltigkeit der Verpackungsindustrie erhöht wird, da kreislaforientierte Verpackungen eine entscheidende Rolle beim Schutz des Planeten spielen.

1.3. Darüber hinaus sollte die Kommission die Einrichtung eines europäischen sozialen Dialogs zwischen den Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden der Verpackungsbranche nachdrücklich fördern. Ein europäischer Dialog, der gut mit der nationalen Ebene und der Unternehmensebene verzahnt ist, würde es der Europäischen Kommission ermöglichen, die notwendige Unterstützung für die Konzipierung und Umsetzung ihrer Initiativen zu erhalten. Außerdem würde er die Sozialpartner in die Lage versetzen, einen gerechten Übergang auszuhandeln.

1.4. Der EWSA empfiehlt die Ingebrauchnahme zweckgenauer Verpackungen als neue Maßnahme für alle Verpackungen, d. h. alle Verpackungen sollen nach den Grundsätzen des Ökodesigns entwickelt werden: das Produkt sollte einen minimalen Leerraum und ein minimales Gewicht beanspruchen, um Über- und Unterverpackungen sowie die damit verbundenen unnötigen Abfälle und Verluste zu vermeiden. Dadurch würde auch der CO₂-Fußabdruck des Transports verpackter Güter optimiert, sodass die von der Europäischen Kommission festgelegten Emissionsziele erreicht werden können.

1.5. Bei den Interessenträgern ist noch nicht durchgedrungen, welch große Umstellungen auf sie zukommen. Deshalb fordert der EWSA, dass die EU-Organe mehr Verantwortung übernehmen und diesen Prozess stärker führen.

Hierzu gehört eine Darstellung der fehlenden rechtlichen Elemente, und zwar so, dass sie leicht zu verstehen und umzusetzen sind, sowie unterstützende Maßnahmen im gesamten Ökosystem mit besonderem Schwerpunkt auf den potenziell am stärksten Betroffenen wie KMU und Privatpersonen.

1.6. Der EWSA ruft zu einem ganzheitlichen Ansatz auf, um die allgemeine Rolle und die Auswirkungen von Verpackung zu bewerten. Eine isolierte Betrachtungsweise in Bezug auf Verpackung kann sich negativ auf den Rechtsrahmen auswirken und die Unternehmen dazu zwingen, kostspielige, ineffiziente und letztlich weniger nachhaltige Strategien zu verfolgen. Wesentliche zu berücksichtigende Aspekte sind die Sicherheit und der Schutz verpackter Produkte unter besonderer Berücksichtigung von Lebensmitteln und Getränken⁽¹⁾, sodass die Verpackung nachhaltig und zweckdienlich ist. In diesem Zusammenhang darf ein nachhaltigkeitsorientierter Ansatz bei der Verpackungsgestaltung diese Funktionen nicht untergraben.

1.7. Die europäischen Organe sollten Mindeststandards fördern, um europäische Verpackungsunternehmen bei der Bewältigung der Ziele des ökologischen und gerechten Übergangs zu unterstützen. Diese sollten auch für alle Verpackungen gelten, die aus Drittländern in den Binnenmarkt gelangen. Der EWSA fordert die politischen Entscheidungsträger auf, dafür zu sorgen, dass die Nachhaltigkeitskriterien in Handelsabkommen durchgesetzt und für Einfuhren auch Kriterien für Überprüfungen betreffend das Übereinkommen der IAO zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten und der fairen Behandlung der Arbeitnehmer einbezogen werden, und dies entlang der gesamten Wertschöpfungskette der Verpackungsbranche. Dies würde für gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt sorgen.

1.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, Aufklärungs-, Informations- und Sensibilisierungskampagnen auf EU-Ebene zu fördern, um das Bewusstsein für die Bedeutung nachhaltig ausgerichteter Verfahren auf allen Ebenen des Lebenszyklus von Verpackungen zu schärfen und so das kollektive Verhalten im Hinblick auf eine nachhaltige Produktion, nachhaltige Kaufentscheidungen und bewährte Verfahren bei der Entsorgung und dem Recycling von Verpackungen zu beeinflussen.

1.9. Künftige EU-Rechtsvorschriften und -Maßnahmen sollten sich nicht nur auf die Verpackung selbst, sondern auf die gesamte Kette von der Produktion über den Verbrauch bis zur Entsorgung konzentrieren. Der EWSA empfiehlt, auf Investitionen in technische Innovationen zu setzen, indem die Nachfrage nach und das Angebot an erneuerbaren und hochwertigen recycelbaren Materialien unterstützt wird.

1.10. Verpackungen müssen der Logik der Kreislaufwirtschaft folgen und dabei vor allem den Aspekten Ökodesign, bestehende bewährte Recyclingtechnologien sowie verminderte Verbreitung von Abfällen gerecht werden. Der EWSA empfiehlt, ausgehend von gemeinsamen Prinzipien für Ressourcenmanagement, -erhaltung und -wiederherstellung Strategien für ein effizientes Ressourcenmanagement festzulegen, die auf die Art der einzelnen Ressourcen zugeschnitten sind.

1.11. Verpackungen müssen ordnungsgemäß gesammelt und recycelt werden, um Ressourcenverschwendung zu vermeiden. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA, dass künftige EU-Verpackungsvorschriften die öffentlichen Maßnahmen und entsprechendes Verhalten zur Verbesserung der Sortierung, Sammlung und Entsorgung von Verpackungsabfällen nachdrücklich fördern. Dies wird auch dazu beitragen, die Wiederverwertbarkeitsziele der EU für Verpackungsmaterial aller Art zu erreichen. Der EWSA empfiehlt ferner die Bewertung von Initiativen für ein Pfandsystem als Möglichkeit, die stoffliche Verwertung von Verpackungen in ausgewählten Sektoren zu verstärken.

1.12. Der EWSA empfiehlt die Einführung harmonisierter Kriterien bezüglich der Recyclingvorschriften für Verpackungen bzw. Sammelsysteme, die in den Mitgliedstaaten lokal angewandt werden, mitsamt einer Gebührenstaffelung für die erweiterte Herstellerverantwortung und die Kennzeichnung recycelbarer Verpackungen. Die EU-Vorschriften für Verpackungen und verpackte Waren müssen im Einklang mit den Grundsätzen des Binnenmarkts gestaltet werden und ihre harmonisierte Umsetzung in der gesamten EU fördern. Es ist entscheidend, dass die Europäische Kommission die einheitliche Anwendbarkeit und Durchsetzung der regulatorischen Nachhaltigkeitsanforderungen EU-weit sicherstellt, um eine Fragmentierung und interne technische Hindernisse zu vermeiden.

⁽¹⁾ In einigen Wirtschaftszweigen wie der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie spielen Verpackungen auch eine wichtige Rolle, um wechselseitige Eintragungen von Lebensmitteln und Getränken und damit gesundheitliche Risiken zu verhindern.

1.13. Für ein optimales Umweltergebnis sind faktengestützte politische Maßnahmen erforderlich. In dieser Hinsicht empfiehlt der EWSA, in der anstehenden Überarbeitung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle⁽²⁾ weitere Innovationen zu ermöglichen, indem Ziele festgelegt werden, die auf den Lebenszyklusgedanken abgestimmt sind, durch solide Daten und wissenschaftliche Erkenntnisse untermauert werden und insgesamt zu den optimalen Umweltergebnissen führen. Auch etwaigen Auswirkungen auf die in der Verpackung enthaltenen Produkte muss gebührend Rechnung getragen werden.

1.14. Der normative Ansatz, den die nationalen und die EU-Organe in diesem Bereich verfolgen sollten, muss alle Interessenträger in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Nichts geht ohne einen unbedingt zuverlässigen Rechtsrahmen und Rechtssicherheit. Andernfalls würden die Unternehmen Investitionen aufschieben oder sogar Investitionen tätigen, die nicht den regulatorischen Anforderungen entsprechen. Dies würde mit Sicherheit zu einer Gefährdung der Gesamtziele, Ressourcenverschwendung und zu Arbeitsplatzverlusten in diesem Sektor führen.

1.15. Forschung und Innovation im Bereich der neuen Technologien sowie die Ausbildung von Arbeitnehmern in den Sektoren sollten gefördert werden. Darüber hinaus sollten die Sozialpartner zusammenarbeiten, um den neuen Qualifikationsbedarf in der Industrie zu ermitteln, und mit den Behörden die Ausbildung der Arbeitnehmer in der Verpackungsherstellung und -entsorgung zu entwickeln und zu fördern.

1.16. Der EWSA empfiehlt, in künftigen Rechtsvorschriften auch das Potenzial der Digitalisierung für einen auf den Wandel ausgerichteten Fortschritt in der Verpackungsindustrie zu berücksichtigen.

1.17. Angesichts der herausragenden Bedeutung von Verpackungen für alle Wirtschaftszweige sollte die Europäische Kommission auch ein jährliches Forum für Verpackungen und Verpackungsabfälle organisieren, an dem sich die Interessenträger und Vertreter der europäischen Institutionen beteiligen, um die Umsetzung der Richtlinie zu überwachen, Informationen über die Entwicklung der Industrie auszutauschen und bewährte Verfahren im Zusammenhang mit Vorschriften für nachhaltige Verpackungen zu ermitteln und zu fördern.

1.18. Die Europäische Kommission wird ersucht, einen Dialog mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Umsetzung der in dieser Stellungnahme enthaltenen Empfehlungen zu organisieren und sich mit ihm über die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit bei geeigneten Folgemaßnahmen auszutauschen.

2. Hintergrund und rechtlicher Rahmen des Verpackungsökosystems

2.1. Die Verpackungsindustrie dient in unserem Alltag einer Vielzahl von Zwecken: Schutz, Werbung, Information, Bequemlichkeit, Nutzung, Handhabung und Abfallreduzierung. Verpackungen sind mit wichtigen gesellschaftlichen und unternehmerischen Infrastrukturen verbunden und tragen zum gesellschaftlichen Wohlergehen und zum Handel bei. Sie sind ein notwendiges Element zur Unterstützung der Erholung und zur Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums.

2.2. Die Verpackungsindustrie agiert in einem zunehmend komplexen Ökosystem. Es besteht aus zahlreichen Akteuren, von den Herstellern der in der Verpackung verwendeten Rohstoffe bis hin zu den Einzelhändlern, die das verpackte Produkt verkaufen, den Arbeitnehmern der Verpackungsindustrie, den Verbrauchern, Unternehmen und Behörden, die sich um die Entsorgung der Verpackungsabfälle kümmern.

2.3. Die EU-Verpackungsindustrie ist weltweit die zweitgrößte; zu ihr gehören Hersteller und Verwender von Glas, Eisenmetallen und Aluminium-, Kunststoff-, Holz- und Papierverpackungsprodukten. Über 6,5 Mio. Menschen in Europa sind in dieser Branche beschäftigt⁽³⁾. Es wird erwartet, dass der europäische Markt für Verbraucherverpackungen im Prognosezeitraum 2021-2026 um jährlich 4 % wachsen wird. Technologische Innovation, Nachhaltigkeit und hohe Wirtschaftlichkeit gehören zu den Gründen für die bemerkenswerte Höhe des voraussichtlichen Wachstums bei Verbraucherverpackungen⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10).

⁽³⁾ Eurostat.

⁽⁴⁾ [linkhttps://www.mordorintelligence.com/industry-reports/europe-consumer-packaging-market](https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/europe-consumer-packaging-market)

2.4. Im europäischen Grünen Deal (Europäische Kommission, 2019) werden neben dem Ziel der Treibhausgasreduzierung wichtige politische Ziele festgelegt, um den nachhaltigen Wandel der Wertschöpfungskette für Verpackungen weiter voranzubringen, etwa:

- Gewährleistung, dass alle Verpackungen auf dem EU-Markt bis 2030 auf wirtschaftlich tragfähige Weise wiederverwendbar oder recycelbar sind;
- Festlegung von Maßnahmen zur Verringerung des Verpackungsmülls;
- Förderung eines robusten Binnenmarkts für Sekundärrohstoffe zur Steigerung des Recyclings.

2.5. Diese allgemeinen Ziele wurden im Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft 2.0 ⁽⁵⁾ weiter präzisiert, in dem die Überarbeitung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle vorgesehen ist (PPWD). Letztere trat 1994 in Kraft und bildet den Kern des derzeitigen Rechtsrahmens. Derzeit überprüft die Kommission diese Richtlinie — siehe die einschlägige Konsultation ⁽⁶⁾ und entsprechende Folgenabschätzung ⁽⁷⁾ — mit dem allgemeinen Ziel, Verpackungsabfälle zu verringern und lineare Produkt- und Materialströme (d. h. Produktion — Verwendung — Abfälle) durch Kreislaufströme zu ersetzen.

3. Die Umstellung auf die Kreislaufwirtschaft fördern

3.1. Der Verpackungssektor ist aufgrund seiner Kapazität im Bereich des Materialrecyclings für den Übergang Europas zu einer Kreislaufwirtschaft sehr wichtig. Immer mehr Verpackungsmaterial wird entweder wiederverwertet oder ist selbst das Produkt von Recyclingmaterialien aus anderen Verarbeitungsindustrien. Gleichzeitig kann sie den Kreisschluss bei der Kreislaufwirtschaft bewirken, indem der Export von zweifelhaften Abfällen ⁽⁸⁾ verhindert und den Importeuren von Verpackungen, die nicht die umweltschonendsten Verfahren einhalten, der Zugang zu den europäischen Märkten verwehrt wird. Unlauterer Wettbewerb durch Unternehmen aus Drittländern bereitet nach wie vor insbesondere den KMU große Sorgen, denn sie würden die Auswirkungen auf den Markt zuerst spüren.

3.2. Im Einklang mit dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft 2.0 sollen alle Verpackungen bis 2030 wiederverwendbar oder recycelbar sein. Folglich sollten alle Verpackungsmaterialien bei der Verfolgung der Ziele der Kreislaufwirtschaft bewertet werden. Der Schwerpunkt sollte auf Ökodesign, den bestehenden bewährten und neuen Recyclingtechnologien und der Verstärkung der Maßnahmen zur Vermeidung der Verbreitung von Abfällen liegen. Eine wachsende Weltbevölkerung in Verbindung mit einem steigenden Pro-Kopf-Verbrauch führt zu zunehmendem Druck auf die vorhandenen Ressourcen.

3.3. Verpackungen aus Faserstoffen und anderen natürlichen Material könnten für Wachstum ohne steigenden Ressourcenverbrauch sorgen. Es werden Produkte aus erneuerbaren Materialien hergestellt — nachhaltig, attraktiv, recycelbar und biologisch abbaubar. Neuere Studien haben gezeigt, dass Faserverpackungen mehr als 25-mal recycelt werden können, was zeigt, dass sie ein wesentlicher Bestandteil der Kreislaufwirtschaft sind.

3.4. Auch Aluminium und Stahl können als besonders dauerhafte Werkstoffe einen entscheidenden Beitrag zur Förderung der Kreislaufwirtschaft leisten. Durch Mehrfachrecycling werden Produkte und Verpackungen aus dauerhaften Materialien wie Metallen oder Glas im Materialkreislauf gehalten und können für andere Produkte und Verpackungen wiederverwendet werden.

3.5. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um die Einführung biobasierter Polymere zu fördern, da nur wenige Mitgliedstaaten bereit sind, die erforderliche Infrastruktur für die Sammlung und Kompostierung kompostierbarer Verpackungen zu unterstützen. Was Kunststoffe angeht, so müssen Projekte bzw. Investitionen in neue innovative Technologien unterstützt werden, wie etwa das mechanische oder chemische Recycling von Kunststoffen. Es muss dafür gesorgt werden, dass sie die Gesamtauswirkung auf die Umwelt unter dem Lebenszyklusaspekt verringern.

⁽⁵⁾ https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12263-Verringerung-von-Verpackungsabfaellen-Ueberpruefung-der-Vorschriften_de

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de

⁽⁸⁾ So exportieren beispielsweise einige europäische Länder ihre Kunststoffabfälle in Drittländer. Dies sollte durch die massive Förderung des EU-internen Recyclingsystems vermieden werden, wodurch diese Abfälle in wertvolle recycelte Rohstoffe umgewandelt würden (<https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/12/loophole-will-let-uk-continue-to-ship-plastic-waste-to-poorer-countries>).

3.6. Die Einstellung der Verbraucher zu Verpackungen und ihr praktischer Umgang mit ihnen verändert sich. In der „European Consumer Packaging Perceptions Study“, einer unabhängigen, 2021 von Perspectus Global im Auftrag von Pro Carton durchgeführten Studie zur Wahrnehmung von Verpackung durch die europäischen Verbraucher, geben fast zwei Drittel der Befragten an, aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Verpackung zu anderen Produkten zu greifen. Noch mehr Befragte erklärten sich bereit, für umweltfreundlichere Verpackungen auch mehr zu bezahlen. Diese Trends können durch Sensibilisierungs- und Informationskampagnen weiter verstärkt werden.

3.7. Es besteht ein erhebliches Potenzial, die Sammlung von Verpackungsmaterial, die Sortierung und das Recycling in Europa zu steigern. Gleichzeitig können aber auch nachhaltige Verpackungen erhebliche Umweltschäden verursachen, wenn sie nicht ordnungsgemäß gesammelt, entsorgt oder recycelt werden. Es ist entscheidend, die Verpackungsindustrie zu nachhaltigeren Verfahren anzuhalten, allerdings sollten auch Behörden, Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Verbraucher direkt an der Steigerung der Effizienz der Sammlung, der Wiederverwendung und des Recyclings von Abfällen beteiligt werden. Dieser Aspekt muss in künftigen Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen nachdrücklich gefördert werden, um die Wiederverwertbarkeitsziele der EU für alle Verpackungsmaterialien zu erreichen, und zwar auch im Hinblick auf die Verringerung der CO₂-Emissionen, um so einen Beitrag zur Agenda der EU für den ökologischen Wandel zu leisten.

3.8. Viele der erforderlichen Anpassungen werden durch die Digitalisierung möglich gemacht. Digitale Technologien bieten die Möglichkeit, transformative Fortschritte in der Verpackungsindustrie zu erzielen, da durch sie die Rückverfolgbarkeit, Zweckmäßigkeit und Erkennung von Manipulation optimiert werden können. Dies geht Hand in Hand mit Verbesserungen der operativen Leistung, die es ermöglichen, Kunden besser zu bedienen und die Gestaltung der Kreislaufwirtschaft durch intelligente Verpackungen zu unterstützen, bei denen Nachhaltigkeit im Mittelpunkt steht. Darüber hinaus erleichtern intelligente Verpackungen das Recycling, indem sie Informationen über die in der Verpackung verwendeten Rohstoffe liefern.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Nachhaltigkeit muss auch weiterhin eine der Hauptprioritäten der Verpackungsindustrie der EU sein. Im Einklang mit den Anforderungen des neuen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft⁽⁹⁾ sollte sich die Verpackungsindustrie proaktiv mit dem gesamten Lebenszyklus von Produkten beschäftigen.

4.2. Politische Maßnahmen, die sich auf den rechtlichen Rahmen für die Verpackungsindustrie auswirken, einschließlich der Vorschriften über Verpackungsabfälle, haben daher erhebliche Auswirkungen auf alle Branchen und gesellschaftlichen Tätigkeiten, die Verpackungen verwenden. Lebensmittelverpackungen beispielsweise machen Lebensmittel sicher, sie schützen die Produkte und machen sie länger haltbar. Sie verringern Lebensmittelverschwendung und spielen eine Schlüsselrolle bei der Förderung und Aufrechterhaltung eines erschwinglichen Lebensmittelangebots für alle.

4.3. Angesichts der heutigen gesellschaftlichen Herausforderungen müssen alle Interessenträger innovative Lösungen finden, um die Nachhaltigkeit der Verpackungsindustrie zu erhöhen, da kreislaforientierte Verpackungen eine entscheidende Rolle beim Schutz unseres Planeten spielen. Alle gesellschaftlichen Akteure müssen in einen klaren Dialog treten, in dem ihre eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Verwirklichung der oben genannten Ziele geachtet werden.

4.4. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass auf dem Binnenmarkt intern die gleiche Anwendbarkeit und Durchsetzung der regulatorischen Anforderungen an die Nachhaltigkeit im gesamten Gebiet der EU gewährleistet wird, um eine Fragmentierung und interne technische Hindernisse zu vermeiden. Die EU-Vorschriften für Verpackungen und verpackte Waren sollten im Einklang mit den Grundsätzen des Binnenmarkts gestaltet werden und ihre harmonisierte Umsetzung in der gesamten EU fördern. Dies erfordert die Verankerung von Kerngrundsätzen, Zielen und klaren Definitionen in den Rechtsvorschriften selbst und deren Durchführungsrechtsakten, um zu verhindern, dass es überhaupt zu einzelstaatlichen Alleingängen kommt. Einzelstaatliche Maßnahmen dürfen den freien Verkehr von Verpackungen und verpackten Waren auf dem Binnenmarkt nicht einschränken, was unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes unverhältnismäßig und/oder unnötig wäre und zu unfairen Marktverzerrungen in der EU führen könnte.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en

4.5. Der Beitrag der Verpackung zur wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit ist wesentlich. Verpackungen isoliert zu betrachten kann sich auch negativ auf den Rechtsrahmen auswirken. Die Produkte sind in der Regel an sich viel größere Ressourcen und haben einen viel höheren Wert als die zu ihrem Schutz verwendeten Verpackungen. Daher dürften Produktverluste aufgrund unzureichender Verpackung viel größere negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Beispielsweise gehen in der Lebensmittelindustrie 30 %⁽¹⁰⁾ aller weltweit erzeugten Lebensmittel entlang der Lieferkette verloren bzw. werden verschwendet. Optimierte Verpackungen könnten helfen, diesen Anteil zu senken. Lebensmittelverluste und -verschwendung — in Lieferketten und von Verbrauchern — sind für rund ein Viertel der Treibhausgasemissionen von Lebensmitteln verantwortlich, d. h. für 6 % der weltweiten Gesamtemissionen⁽¹¹⁾.

4.6. Die Unterstützung der europäischen Verpackungsindustrie ist aus vielen Gründen wichtig. Obwohl es beispielsweise Rechtsvorschriften gibt, mit denen sichergestellt werden soll, dass Verpackungsmaterialien den Umweltnormen entsprechen, beschließen die europäischen Verpackungsunternehmen auch freiwillig, eine Reihe von Leitlinien zu befolgen, wie z. B. die Zertifizierung des Weltforstrats für Papier-, Karton- oder Holzverpackungen, um Emissionen zu verringern und bewährte Verfahren im Umweltbereich zu fördern. Wettbewerber aus Drittländern sind zwar an die Einhaltung der EU-Vorschriften gebunden, halten sich jedoch möglicherweise nicht an diese von den europäischen Unternehmen befolgten freiwilligen Kodizes und Standards.

Die Verpackungsbranche braucht hochqualifizierte Arbeitskräfte und muss für die jüngere Generation interessanter werden. Sie muss sich darum bemühen, die Arbeitsbedingungen kontinuierlich zu verbessern und gleichzeitig Weiterbildungsmöglichkeiten zu schaffen und den Schwerpunkt darauf zu legen, hochqualifizierte und digital kompetente Fachkräfte anzuziehen.

4.7. Daher sind branchenspezifische Schulungen für Arbeitnehmer sowie eine ständige Aktualisierung des Due-Diligence-Prozess für die Verpackungsindustrie von entscheidender Bedeutung und sollten gefördert werden.

4.8. Der doppelte Übergang, dem sich die EU-Wirtschaft im nächsten Jahr widmen wird, wird daher auch im Verpackungssektor Priorität haben. In diesem Zusammenhang sollte der Mechanismus für einen gerechten Übergang bei der Neufestlegung des Rechtsrahmens berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Optimierte Verpackungen tragen zur Vermeidung und Verringerung von Verpackungsabfällen bei

Die Verpackungsgestaltung ist wichtig, um die Umweltverträglichkeit der Verpackung während des gesamten Lebenszyklus zu definieren. Durchdachte, verantwortungsbewusst beschaffte und effizient hergestellte Verpackungen, die zweckgerecht verwendet und tatsächlich recycelt werden, bieten vielfältige Vorteile, indem sie Schäden an Produkten minimieren, deren Lebensdauer verlängern, die effiziente Lagerung, den Transport und den Vertrieb erleichtern, einen sicheren und bequemen Zugang zu Waren ermöglichen, ansprechend sind und den Verbrauchern wichtige Informationen vermitteln. Daher kann die Verpackung nicht losgelöst von ihrem Produkt betrachtet werden; ihr Material, ihr Format und ihre Gestaltung sind untrennbar mit den Funktionen verbunden, die die Verpackung für jedes einzelne Produkt erfüllen muss. Auch wenn die Funktionalität von Verpackung von wesentlicher Bedeutung ist, liegt es auf der Hand, dass ressourcensparende und nachhaltige Verpackungen entsprechend den Grundsätzen der umweltgerechten Gestaltung entwickelt werden sollten. Dies schließt ein:

- Minimierung der Verwendung von Rohstoffen;
- Maximierung der Verwendung von recycelbaren und recycelten Materialien (unter Einhaltung der rechtlichen Anforderungen);
- Steigerung der Effizienz der Produktionsprozesse;

⁽¹⁰⁾ Gerber, P.J., Steinfeld, H., Henderson, B., Mottet, A., Opio, C., Dijkman, J., Tempio, G. (2013). Tackling climate change through livestock — A global assessment of emissions and mitigation opportunities. Rom: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO).

⁽¹¹⁾ Lebensmittelverschwendung ist für 6 % der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich — <https://ourworldindata.org/food-waste-emissions>.

- Optimierung des Logistikmanagements;
- Sensibilisierung für den Wert und die Wiederverwendbarkeit von Verpackungen;
- Verbesserung der Sammlung, des Recyclings und der stofflichen Verwertung von Verpackungen.

Sowohl die Nachhaltigkeit als auch die Funktionalität von Verpackungen müssen unbedingt berücksichtigt werden.

Unabhängig von der Art der verwendeten Verpackung sollte die übermäßige Verpackung stets vermieden werden, insbesondere für Produkte im elektronischen und im Versandhandel, bei denen das Verhältnis zwischen Verpackung und Produkten 1:1 beträgt. In diesem Zusammenhang sollte auch auf Forschung und innovative Lösungen geachtet werden, die die Umweltbelastung durch die Verpackung gelieferter Waren verringern würden.

5.2. Für ein optimales Umweltergebnis sind faktengestützte politische Maßnahmen erforderlich

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel bieten Europa die Chance, eine nachhaltige und zukunftsorientierte Industriestruktur aufzubauen. In Bezug auf Verpackung sollten alle anstehenden politischen Initiativen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und einem fundierten Verständnis ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf die Umwelt beruhen. Es ist von strategischer Bedeutung, auf die Lebenszyklusbewertung als Instrument zur Überprüfung der Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus zurückzugreifen.

5.3. Vollständig recycelbare und erneuerbare Verpackungsmaterialien fördern die Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft

Künftige Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU sollten die Nachfrage nach erneuerbaren und hochwertigen recycelbaren Materialien unterstützen, was weitere Investitionen in Innovationen im Bereich der Verpackung fördert. Konkret sollten sich die Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU nicht nur auf die Verpackung selbst, sondern auf die gesamte Produktionskette konzentrieren: z. B. darauf, wie die Materialien beschafft und verarbeitet werden, welche Ressourcen und Energie im Produktionsprozess benötigt werden und wie schnell das Material/das Produkt tatsächlich recycelt werden kann und auch wird. Die EU sollte die Verfügbarkeit und Qualität von Rezyklaten erhöhen. Dabei ist der Schwerpunkt auch darauf zu legen, dass sich ein Werkstoff dazu eignet, seine inhärenten Eigenschaften nach dem Recycling beizubehalten und Primärrohstoffe in künftigen Anwendungen zu ersetzen ⁽¹²⁾.

5.4. Die lokalen Sammel- und Recyclingsysteme müssen harmonisiert werden, um die Zielvorgaben für das Recycling von Verpackungen zu erreichen

Die EU hat sich die Erhöhung der Recyclingquoten für Verpackungsabfälle zum Ziel gesetzt, doch wird das Erreichen der Ziele auch davon abhängen, wie die lokalen Gebietskörperschaften die Sammlung steigern und verbessern.

Beim Recycling von Siedlungsabfällen unterscheiden sich die Quoten in der Europäischen Union erheblich, und selbst zwischen Ländern mit ähnlichen Recyclingquoten gibt es große Unterschiede bei den Vorschriften und Methoden der Sammlung. Die Vorschriften für das Recyclingmaterial und die Sammelsysteme, die vor Ort in den Mitgliedstaaten angewandt werden, müssen stärker harmonisiert werden, und es müssen harmonisierte Kriterien für die Staffelung der Gebühren im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung und letztlich für die Kennzeichnung von recycelbaren Verpackungen festgelegt werden.

Darüber müssen unbedingt spezifische Ziele für die Sammlung und das Recycling gewisser Kategorien von Produkten bewerten werden, wie z. B. Verpackungen für Lebensmitteldienstleistungen in der gewerblichen Gastronomie sowohl für den Verzehr vor Ort als auch zum Mitnehmen. Durch die Festlegung klarer Sammel- und Recyclingziele für den Einzelhandel, das Gastgewerbe, die Gastronomie usw. sowie für Gemeinden kann die Vermüllung mit Verpackungsabfällen verringert und zugleich die Recyclingquote erhöht werden.

⁽¹²⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2021 zu dem neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (2020/2077(INI)) (Abl. C 465 vom 17.11.2021, S. 11), Ziffer 39.

5.5. Pfandsystem

Ein Pfandsystem schafft in der Tat Anreize für das Recycling und kann die Effizienz der Unternehmen bei der Sammlung heben. Dies hilft, die Vermüllung durch insbesondere bestimmte Konsumgüter, etwa Getränke, die in Kunststoff- und Glasflaschen verkauft werden, in erheblichem Umfang zu verringern.

5.6. Eine wirkungsvollere Verpackungssammlung fördert die Nachhaltigkeit der Recyclingindustrie

Zur Unterstützung der lokalen Behörden müssen in Absprache mit der Recyclingindustrie klare Leitlinien für das Recycling und eine gezielte Kommunikation darüber ausgearbeitet werden, wie recycelbare Materialien von den Haushalten effizient voneinander getrennt und gesammelt werden sollten.

Brüssel, den 19. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

569. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES —
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 18.5.2022-19.5.2022

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Global Gateway“

(Initiativsternungnahme)

(JOIN(2021) 30 final)

(2022/C 323/05)

Berichtersteratter: **Dumitru FORNEA**Mitberichtersteratterin: **Violeta JELIĆ**

Beschluss des Plenums	9.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativsternungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	12.4.2022
Verabschiedung im Plenum	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	206/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Start der Initiative *Global Gateway*, da er davon überzeugt ist, dass die Investitions- und Kooperationsprojekte von EU- und nichtstaatlichen Akteuren in der EU weltweit besser bekannt gemacht und gefördert werden müssen.

1.2. Der EWSA ist sich bewusst, dass die Vernetzung kritischer globaler Infrastrukturen enorme Finanzmittel erfordert. Er ist zudem fest davon überzeugt, dass es im Interesse der EU liegt, Investitionen und Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von *Global Gateway* mit ähnlichen Programmen von Ländern abzustimmen, mit denen die EU gemeinsame Werte und strategische Interessen teilt. Überdies müssen Synergien mit der EU-Strategie für die Zusammenarbeit im indopazifischen Raum ⁽¹⁾ angestrebt werden.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig es ist, Ausschreibungen und damit verbundene Verwaltungsverfahren, den Umsetzungsstatus von Projekten sowie die Ergebnisse der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten bekannt zu machen. Für ein besseres Verständnis der Ziele und des Mehrwerts dieser Initiative ist es daher von grundlegender Bedeutung, dass die Europäische Kommission eine Reihe von Instrumenten vorschlägt, die den Zugang zu wichtigen Daten sowie die Parametrierung relevanter Indikatoren zur Messung der Fortschritte bei der Umsetzung dieser Strategie ermöglichen.

⁽¹⁾ https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-strategy-cooperation-indo-pacific-0_en

1.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die zuständigen europäischen Organe in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Partnerländern eine Analyse des vorrangigen Bedarfs an globalen Infrastrukturinvestitionen durchführen und dabei sowohl die strategischen und wirtschaftlichen Interessen der EU als auch ihre sozial-, klima- und umweltpolitischen Verpflichtungen berücksichtigen müssen.

1.5. Der EWSA hält es für wichtig, dass sich die EU schwerpunktmäßig für die Aufrechterhaltung und den Ausbau der physischen Verbindungen zwischen Europa und anderen Teilen der Welt einsetzt. Infrastrukturen, die den Zugang der Bevölkerung zu Wasser, Nahrungsmitteln und Energie sicherstellen, sind von wesentlicher Bedeutung. Außerdem müssen die EU-Organe und die Mitgliedstaaten in ihren Maßnahmen das gesamte Ökosystem, das die Gewährleistung von Ernährungssicherheit auf globaler Ebene ermöglicht, schwerpunktmäßig berücksichtigen.

1.6. Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass die Finanzinstrumente der EU aufgrund der dramatischen Kriegssituation in der Ukraine angepasst werden müssen. Sie müssen flexibel und umfassend genug sein, um bei globalen Krisen, insbesondere in der Nachbarschaft der EU, viel zügiger eingesetzt werden zu können.

1.7. Der EWSA fordert, dass Investitionen in vorrangige Korridore für Infrastrukturen für Verkehr, Energie und elektronische Kommunikation auf Folgenabschätzungen beruhen müssen, in denen nicht nur strategische Erwägungen wie etwa Erkenntnisse aus bewaffneten Konflikten (z. B. in der Ukraine, Bergkarabach, Syrien, Ossetien und Libyen), sondern auch andere Fragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, dem Umweltschutz, den Menschenrechten und der sozialen Verantwortung bewertet werden.

1.8. Der EWSA empfiehlt, das Berichterstattungssystem für Tätigkeiten und Projekte, die von staatlichen und nichtstaatlichen EU-Akteuren durchgeführt werden, zu verbessern. Investoren und Projektträger sollten sich freiwillig auf dem *Global-Gateway*-Portal registrieren, das auf der Grundlage der neuesten digitalen technischen Datenverarbeitungs- und Kommunikationslösungen konzipiert werden muss.

1.9. Der EWSA hob in seinen Stellungnahmen hervor, dass transnationale Partnerschaften auf Augenhöhe von großer Bedeutung sind, da sie Abhängigkeiten verringern, Verknüpfungen schaffen und einen dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Nutzen für lokale Gemeinschaften in den Partnerländern bringen können. Dies setzt voraus, dass nach einem Bottom-up-Ansatz verfahren wird, um robuste lokale Produktionsketten mit hohem Mehrwert aufzubauen und die Inlandsmärkte in den Partnerländern durch die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und einen nachhaltigen Transfer von Know-how zu stärken.

1.10. Der EWSA begrüßt das Bestreben, Finanzierungen zu fairen und günstigen Bedingungen anzubieten, um das Überschuldungsrisiko zu begrenzen. Langfristig kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn andere Arten von Abhängigkeiten verhindert werden.

1.11. Der EWSA ersucht die europäischen Organe und die Regierungen der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass bei der Umsetzung von Projekten im Rahmen von *Global Gateway* die europäischen Werte geachtet und gefördert werden. So stellen die Achtung der grundlegenden Menschenrechte, die Abschätzung sozialer und ökologischer Auswirkungen sowie die Einhaltung von Transparenz- und Sorgfaltspflichtverfahren unabdingbare Voraussetzungen für den Start sämtlicher Projekte dar, die von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der EU finanziert werden.

1.12. Der EWSA teilt die Auffassung, dass Unternehmen, die an einer Teilnahme an *Global Gateway* interessiert sind, wirksam mit diplomatischen Vertretern der Mitgliedstaaten und der EU zusammenarbeiten und einen leichten Zugang zu Finanzmitteln und einschlägigen Informationen auf regionaler Ebene sowie wenn möglich zu zentralen Anlaufstellen haben müssen, um weltweite Investitionen des EU-Privatsektors zu erleichtern.

1.13. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, einen *Global-Gateway*-Ausschuss zur Koordinierung der Initiative einzurichten. Um der komplexen Zielsetzung dieser Investitionsstrategie gerecht zu werden, ist eine professionelle Verwaltung unerlässlich. Im Interesse einer besseren Qualität und Relevanz der von diesem Ausschuss zu fassenden Beschlüsse müssen daher auch andere Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft wie etwa Sozialpartner, insbesondere Gewerkschaften, sowie Vertreter der Wirtschaft als Mitglieder einbezogen werden.

1.14. Der EWSA merkt an, dass die zahlreichen Finanzierungsinstrumente, die den Begünstigten bis 2027 zur Verfügung gestellt werden sollen, klarer dargestellt werden müssen. Angesichts der Komplexität, mit der die im Rahmen von *Global Gateway* bereitzustellenden Mittel in dem vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik veröffentlichten Dokument beschrieben werden, sollten diese Mittel in umfassender und intelligenter Weise schematisch dargestellt werden, damit sie von allen Interessierten verstanden werden können.

2. Hintergrund

2.1. Am Rande von Besuchen in Kasachstan und Indonesien brachte der Präsident der Volksrepublik China, Xi Jinping, im Jahr 2013 zwei Initiativen zur Förderung transkontinentaler Verbindungen bei der Land- und Seeinfrastruktur auf den Weg: den *Wirtschaftsgürtel Seidenstraße* und die *Maritime Seidenstraße für das 21. Jahrhundert*. Nach mehreren Versuchen, die Initiativen unter einem einzigen Namen zusammenzufassen, ist seit dem Jahr 2014 die Bezeichnung *Neue Seidenstraße* („Belt and Road Initiative“ — BRI) ⁽²⁾ geläufig. Bereits zu Beginn wurde darauf hingewiesen, dass es sich bei der BRI nicht nur um einen Verkehrskorridor, sondern auch um eine Initiative zur Förderung chinesischer Investitionen in den beteiligten Staaten handelt.

2.2. Eine erste Reaktion auf die chinesische Initiative kam aus Japan, das im Jahr 2015 mit der *Partnerschaft für qualitativ hochwertige Infrastruktur* (PQI) ⁽³⁾ eine mit einem Fünfjahreshaushalt von 10 Mrd. USD ausgestattete Initiative zur Förderung von Akteuren in Asien vorschlug. Im Jahr 2016 wurde die PQI auf die globale Ebene ausgeweitet, wobei die zugewiesenen Mittel auf 200 Mrd. USD aufgestockt wurden.

2.3. Die Europäische Union und die größten demokratischen Industriestaaten der G7 schauten sieben Jahre lang hilf- und tatenlos dabei zu, wie China seine wirtschaftlichen und politischen Beziehungen im Rahmen der BRI auf der ganzen Welt zunehmend ausbauen konnte. Als im Juni 2021 im Rahmen eines G7-Treffens in Cornwall (Vereinigtes Königreich) ⁽⁴⁾ beschlossen wurde, mit der Initiative *Build Back Better World* eine globale Alternative zu schaffen, hatte China bereits mehr als die Hälfte seiner bis 2027 insgesamt für die BRI vorgesehenen Mittel investiert. Nach Schätzungen von Morgan Stanley Research handelt es sich hierbei um 1,2 bis 1,3 Bio. USD.

2.4. Im Rahmen der 26. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (COP26), die im November 2021 in Glasgow (Vereinigtes Königreich) stattfand, brachte der Premierminister des Vereinigten Königreichs die *Clean Green Initiative* ⁽⁵⁾ auf den Weg. Diese sieht eine Verdopplung der bezuschussten grünen Investitionen im Vereinigten Königreich über einen Zeitraum von fünf Jahren auf mehr als 3 Mrd. GBP sowie neue Garantien zur Förderung sauberer Infrastrukturprojekte vor, darunter 200 Mio. GBP für eine neue Innovationsfazilität für Klimafragen. Das Vereinigte Königreich kündigte ferner ein Garantiepaket für multilaterale Entwicklungsbanken an, mit dem Investitionen in klimabezogene Projekte in Indien und ganz Afrika erheblich gesteigert werden sollen. Durch eine neue Garantie („Room to Run“) für die Afrikanische Entwicklungsbank ⁽⁶⁾ sollen bis zu 1,45 Mrd. GBP an zusätzlichen Finanzmitteln für Projekte auf dem gesamten Kontinent mobilisiert werden. Mit der Hälfte der Mittel sollen Länder dabei unterstützt werden, sich an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen.

2.5. Was die EU-Ebene anbelangt, so beschloss der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ am 12. Juli 2021 im Anschluss an das G7-Treffen, ebenfalls Maßnahmen zu ergreifen, und forderte die Kommission auf, im Rahmen des Konzepts „Team Europa“ in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den EU-Organen und nationalen Finanzinstituten eine globale Konnektivitätsstrategie ⁽⁷⁾ auszuarbeiten. Diese Strategie wurde am 1. Dezember 2021 unter dem Namen *Global Gateway* veröffentlicht.

2.6. Laut Kommissionsdokument sollen im Rahmen von *Global Gateway* Investitionen in Hardware- und Software-Infrastruktur gefördert werden, die mit bestimmten Schlüsselprinzipien der Europäischen Union in Einklang stehen: demokratische Werte und hohe Standards, verantwortungsvolle Verwaltung und Transparenz, gleichberechtigte Partnerschaften, grüne und saubere Entwicklungen, Schwerpunkt Sicherheit und Mobilisierung von Investitionen des Privatsektors.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Europäische Union hat beschlossen, das Profil ihrer Investitionen in Drittstaaten auf globaler Ebene zu schärfen, und zu diesem Zweck die als Diplomatie- und Kommunikationsinstrument konzipierte Wirtschafts- und Investitionsstrategie *Global Gateway* aufgelegt.

3.2. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU begrüßen die Zielsetzung dieser Initiative, Finanzierungen zu fairen und günstigen Bedingungen anzubieten, um das Überschuldungsrisiko zu mindern. Langfristig kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn andere Arten von Abhängigkeiten verhindert werden.

⁽²⁾ <https://www.ebrd.com/what-we-do/belt-and-road/overview.html>

⁽³⁾ <https://www.mofa.go.jp/files/000117998.pdf>

⁽⁴⁾ <https://www.g7uk.org/de/home>

⁽⁵⁾ <https://www.gov.uk/government/news/pm-launches-new-initiative-to-take-green-industrial-revolution-global>

⁽⁶⁾ <https://www.afdb.org/en/news-and-events/african-development-bank-launches-landmark-us-500-million-credit-insurance-deal-with-african-trade-insurance-agency-and-uk-reinsurers-18600>

⁽⁷⁾ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/07/12/a-globally-connected-europe-council-approves-conclusions/>

3.3. Bei dieser Initiative handelt es sich weder um ein zusätzliches Rahmenwerk noch um ein verwaltungstechnisches oder finanzielles Instrument. Vielmehr stellt *Global Gateway* ein Markenzeichen dar, das von allen europäischen Finanzinstitutionen, Entwicklungsagenturen und privaten Unternehmen in den Mitgliedstaaten bei der Auflage von Investitionsprojekten in Ländern außerhalb der Europäischen Union anerkannt werden muss. Dabei ist einem auf den Grundwerten der EU basierenden System von Anforderungen Rechnung zu tragen. Die Bedingungen für die Verwendung des Markenzeichens, einschließlich der Gründe für ein Verbot der Verwendung, müssen noch ausgearbeitet werden. Der EWSA ist bereit, hier einen Beitrag zu leisten.

3.4. Im Gegensatz zur *Neuen Seidenstraße* (BRI), in deren Rahmen ein internationaler Infrastrukturplan Chinas hauptsächlich mit nationalen Mitteln und chinesischen Unternehmen im Rahmen eines Top-down-Ansatzes umgesetzt wird, basiert *Global Gateway* auf einem Bottom-up-Ansatz. Den Ausgangspunkt stellt dabei folglich der eigentliche Investitionsbedarf von Nicht-EU-Partnerländern dar, die ihre Infrastruktur im Einklang mit den Schlüsselprinzipien dieser Strategie ausbauen wollen.

3.5. Für eine Förderung kommen ausschließlich qualitativ hochwertige Projekte infrage, die zunächst einer Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Dabei wird auch die Qualität der Ausrüstung über deren gesamten Lebenszyklus hinweg berücksichtigt. Dieses Qualitätskonzept umfasst sowohl die materiellen Aspekte sämtlicher Projekte (Hardwarekomponenten, Konzeption, Bauprozess, Qualifikation der Arbeitskräfte usw.) als auch die finanziellen Aspekte im Rahmen transparenter Ausschreibungsverfahren und ethischer Finanzierungsverfahren, einschließlich der angemessenen Garantien.

3.6. *Global Gateway* ist vergleichbar mit der amerikanischen Initiative *Build Back Better* ⁽⁸⁾ und der britischen *Clean Green Initiative*. Es gilt noch zu klären, ob diese beiden Initiativen mit *Global Gateway* im Wettbewerb stehen, ob sie dieses ergänzen oder ob sogar eine Zusammenarbeit mit beiden möglich ist. Aus Sicht der Zivilgesellschaft liegt auf der Hand, dass eine Koordinierung zwischen *Global Gateway* und anderen, auf denselben Werten beruhenden internationalen Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit angestrebt werden sollte.

3.7. Um für eine Förderung infrage zu kommen, müssen die Projekte auf eine bessere Konnektivität zwischen dem betreffenden Land und der EU, unter den Menschen in diesem Land oder zwischen diesem Land und seinen Nachbarn abzielen. Hierbei handelt es sich in der Tat um ein Ziel, das den aktuellen Anforderungen und den Möglichkeiten der Union entspricht. Einerseits kommt der Kontrolle von Netzwerken und Routen zunehmend mehr Bedeutung zu als der Kontrolle von Gebieten, andererseits kann die EU selbst eine zentrale Rolle dabei spielen, fortschrittliche und gerechte länderübergreifende Partnerschaften zu gewährleisten und die Ziele für nachhaltige Entwicklung ⁽⁹⁾ umzusetzen. Der Konnektivitätsbegriff bezieht sich dabei entweder ausschließlich auf materielle Elemente (Straßen, Eisenbahnen, Häfen, Flughäfen usw.), auf eine Kombination aus materiellen und immateriellen Elementen (z. B. Kommunikationskabelnetze) oder hauptsächlich auf immaterielle Elemente (Bildung, Forschung und Entwicklung).

3.8. Der weit gefasste Konnektivitätsbegriff schließt beispielsweise alle Arten von Investitionen in Wasserressourcen ein, darunter neue Brunnen oder Systeme für die Wasserversorgung, die landwirtschaftliche Bewässerung und die Abwasserbewirtschaftung. Angesichts des Bevölkerungswachstums und der Klimaerwärmung werden Wasserressourcen in immer mehr Ländern von entscheidender Bedeutung sein. Wasser schafft Verbindungen zwischen Menschen — nicht nur durch Wasserbewirtschaftungsinfrastrukturen, sondern auch und insbesondere in Form von Wasserstraßen für die See- und Binnenschifffahrt.

3.9. Die bestehenden diversifizierten europäischen Investitionsfonds und -strukturen werden über das Markenzeichen bzw. die Initiative *Global Gateway* nicht mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet. Es wird erwartet, dass die EU im Rahmen dieser Initiative im Zeitraum 2021–2027 bis zu 300 Mrd. EUR an Investitionen in die Infrastrukturentwicklung mobilisieren wird.

3.10. Der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung plus (EFSD+) ⁽¹⁰⁾ wird das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Mobilisierung von Investitionen von bis zu 135 Mrd. EUR im Rahmen von *Global Gateway* darstellen, einschließlich einer neuen Initiative mit der Europäischen Investitionsbank, über die zusätzliche Investitionen in Höhe von 25 Mrd. EUR mobilisiert werden könnten. Zudem sind Zuschüsse in Höhe von bis zu 18 Mrd. EUR im Rahmen der EU-Außenhilfeprogramme vorgesehen.

3.11. Darüber hinaus sind Investitionen der europäischen Finanz- und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen im Umfang von 145 Mrd. EUR geplant. Die gewährten Garantien werden für Absicherungsmaßnahmen und zur Mobilisierung privater Investitionen eingesetzt. In diesem Zusammenhang ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung geplant.

⁽⁸⁾ <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/>

⁽⁹⁾ <https://unric.org/de/17ziele/>

⁽¹⁰⁾ https://ec.europa.eu/eu-external-investment-plan/about-plan/how-it-works-finance_en

3.12. Im Rahmen des sechsten Gipfeltreffens zwischen der Europäischen Union und der Afrikanischen Union ⁽¹¹⁾ am 17. und 18. Februar 2022 in Brüssel kündigte die Kommission an, dass 150 Mrd. EUR aus dem Gesamthaushalt von *Global Gateway* in ein Investitionspaket Afrika-Europa ⁽¹²⁾ zur Unterstützung der gemeinsamen Ziele für 2030 und der Agenda 2063 der AU ⁽¹³⁾ fließen werden. Dabei wird das allgemeine Ziel verfolgt, inklusivere, diversifizierte und widerstandsfähigere Volkswirtschaften aufzubauen.

3.13. Zur Erweiterung ihres Finanzierungsinstrumentariums prüft die EU derzeit außerdem, ob eine **Europäische Exportkreditfazilität** ⁽¹⁴⁾ eingerichtet werden kann, um die auf Ebene der Mitgliedstaaten bestehenden Exportkreditregelungen zu ergänzen. Zwar ist eine vorrangige Behandlung bestimmter geografischer Investitionsgebiete im Rahmen von *Global Gateway* nicht vorgesehen, doch gilt den unmittelbaren Nachbarländern der EU — ihrer Ostflanke, den Mittelmeerländern und Afrika, dem Schwarzmeerraum und Zentralasien sowie dem indopazifischen Raum — besondere Aufmerksamkeit.

3.14. Qualitativen Kriterien wird bei der Projektauswahl generell mehr Bedeutung beigemessen als geografischen, auch im Hinblick auf das Modell zur Bewertung der Risiken von öffentlich privaten Partnerschaften (PFRAM) ⁽¹⁵⁾ und den Rahmen für die Bewertung der Verwaltung öffentlicher Investitionen (PIMA) ⁽¹⁶⁾, die auf der Zusammenarbeit der EU-Institutionen mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank beruhen, sowie auf die Vermeidung von Doppelarbeit bei der Umsetzung der verschiedenen Initiativen.

3.15. Wenngleich *Global Gateway* eine Initiative und ein besonderes Anliegen der EU darstellt, können unter bestimmten Bedingungen Partnerschaften mit Drittländern wie der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und Indien in Betracht gezogen werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA teilt die Gründe für die Entscheidung des Rates, eine europäische Strategie auf den Weg zu bringen, um das Profil der spezifischen Investitionen und Maßnahmen, die von institutionellen Akteuren auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten oder von nichtstaatlichen Akteuren durchgeführt werden, auf globaler Ebene zu schärfen.

4.2. Der EWSA kann die schwerpunktmäßige Ausrichtung der gesundheitsbezogenen Kapitel auf die Prävention und Bekämpfung von Pandemien nachvollziehen und ist sich der derzeitigen Relevanz dieses Themas bewusst. Dennoch sollte vorrangig eine langfristige Wirkung angestrebt werden, wobei der Aufbau robuster und leicht zugänglicher sozialer und medizinischer Infrastrukturen in dieser Hinsicht von zentraler Bedeutung ist.

4.3. Die dramatische Kriegssituation in der Ukraine führt uns vor Augen, dass diese Finanzinstrumente anzupassen sind. Sie müssen flexibel und umfassend genug sein, um bei globalen Krisen, insbesondere in der Nachbarschaft der EU, zügig eingesetzt werden zu können. Um Sicherheitsrisiken in den Mitgliedstaaten möglichst gering zu halten, hat die Krisenbewältigung in der unmittelbaren Nachbarschaft höchste Priorität. Dies erfordert unter anderem die rechtzeitige Bereitstellung von Finanzmitteln für dringende Maßnahmen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Verbindungsinfrastruktur sowie der grundlegenden öffentlichen Dienste für die Bevölkerung.

4.4. Der Ausschuss hält es für wichtig, dass sich die EU schwerpunktmäßig für die Aufrechterhaltung und den Ausbau der physischen Verbindungen zwischen Europa und anderen Teilen der Welt einsetzt. Überdies sind Infrastrukturen, die den Zugang der Bevölkerung zu Wasser, Nahrungsmitteln und Energie sicherstellen, von wesentlicher Bedeutung. Ferner müssen die EU-Organe und die Mitgliedstaaten in ihren Maßnahmen das gesamte Ökosystem, das die Gewährleistung von Ernährungssicherheit auf globaler Ebene ermöglicht, schwerpunktmäßig berücksichtigen.

4.5. Der Krieg Russlands in der Ukraine hat erhebliche Störungen der Lieferketten für Getreide und andere landwirtschaftliche Rohstoffe für die Agrar- und Lebensmittelindustrie zur Folge. Die durch Investitionen im Rahmen von *Global Gateway* errichteten Infrastrukturen sollten auch mit den strategischen Interessen der EU für den Fall bewaffneter Konflikte oder natürlicher Katastrophen in Einklang gebracht werden. In dieser Hinsicht gilt es auch, die Versorgungssicherheit bei wesentlichen Rohstoffen durch eine intelligente Planung von Verteilungsnetzen, Logistikzentren und Lagerhäusern sicherzustellen.

⁽¹¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/02/18/sixth-european-union-african-union-summit-a-joint-vision-for-2030/>

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_de

⁽¹³⁾ <https://au.int/en/agenda2063>

⁽¹⁴⁾ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

⁽¹⁵⁾ <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf>

⁽¹⁶⁾ <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PIMA.pdf>

4.6. Der EWSA unterstützt die Bemühungen der Europäischen Kommission, die Mechanismen und Instrumente für konkrete Maßnahmen zu stärken, um die Europäische Union zu einer Wegbereiterin bei globalen sozioökonomischen und politischen Entwicklungen zu machen. In diesem Zusammenhang sind nach Auffassung verschiedener Sachverständiger eine international koordinierte (direkte und indirekte) expansive Geldpolitik sowie die Nutzung des entstandenen fiskalpolitischen Spielraums vonnöten. Es gilt, durch öffentliche Infrastrukturinvestitionen sowie öffentliche oder private produktive Investitionen, den Abbau geografischer Ungleichgewichte und die Förderung sozioökonomischer und ökologischer Nachhaltigkeit die globale Wirtschaftsentwicklung anzukurbeln ⁽¹⁷⁾.

4.7. Es erweist sich als echte Herausforderung, über alle Tätigkeiten der EU in verschiedenen Ländern der Welt in korrekter und umfassender Form Bericht zu erstatten, da keine ständige und enge Koordinierung zwischen den einschlägigen Akteuren stattfindet. So hätte bei der Einführung und Umsetzung der chinesischen BRI besser kommuniziert werden müssen, welchen Beitrag die EU zum Ausbau der globalen Vernetzungsinfrastruktur leistet.

4.8. Für ein besseres Verständnis der Ziele und des Mehrwerts der vorliegenden Initiative ist es wichtig, dass die Europäische Kommission eine Reihe von Instrumenten vorschlägt, die den Zugang zu wichtigen Daten sowie die Parametrierung relevanter Indikatoren zur Messung der Fortschritte bei der Umsetzung dieser Strategie ermöglichen.

4.9. *Global Gateway* wird es Team Europa ermöglichen, der restlichen Welt einen besseren und vollständigeren Eindruck von seinen Tätigkeiten zu vermitteln. Als Instrument zur Konsolidierung europäischer Investitionen in Drittländern muss *Global Gateway* mit einer Datenbank ausgestattet werden, die einen besseren Zugang zu einschlägigen Informationen über sämtliche Projekte, Mittelausstattungen und Partner gewährleistet. Der erste Schritt wird darin bestehen, eine *Global-Gateway-Website* einzurichten und fortlaufend zu aktualisieren, um über die einschlägigen Maßnahmen, Ergebnisse und Auswirkungen angemessen zu informieren.

4.10. Wirklich gleichberechtigte Partnerschaften sind von zentraler Bedeutung, um Abhängigkeiten zu verringern, Verknüpfungen zu schaffen und einen dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Nutzen für lokale Gemeinschaften in den Partnerländern zu bieten. Dies setzt voraus, dass nach einem Bottom-up-Ansatz verfahren wird, um robuste lokale Produktionsketten mit hohem Mehrwert aufzubauen und die Inlandsmärkte in den Partnerländern durch die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und einen nachhaltigen Transfer von Know-how zu stärken. Im Falle Afrikas könnte es in dieser Hinsicht angemessen sein, den Ausbau der Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone (AfCFTA) ⁽¹⁸⁾ voranzutreiben. Um in diesem Zusammenhang die Achtung europäischer Werte sicherzustellen, sind Sozialverträglichkeitsprüfungen in Ergänzung bestehender Sorgfaltspflichtenverfahren von grundlegender Bedeutung.

4.11. Die europäischen Institutionen erkennen die Rolle des Privatsektors bei der Kofinanzierung von Investitionen im Rahmen von *Global Gateway* an. Um private Akteure in ihrer Absicht zu bestärken, sich aktiver zu beteiligen und zur Verwirklichung der spezifischen Ziele dieser Strategie beizutragen, und hierfür größere Anreize zu schaffen, sollten zügig Mechanismen eingerichtet werden, die die Zertifizierung und Anerkennung der Bemühungen von an der Umsetzung dieser EU-Initiative beteiligten privaten Akteuren erleichtern.

4.12. Unternehmen, die an einer Teilnahme an *Global Gateway* interessiert sind, benötigen einschlägige Informationen auf regionaler Ebene, eine wirksame Zusammenarbeit mit diplomatischen Vertretern der Mitgliedstaaten und der EU und — wenn möglich — die Dienste einer zentralen Anlaufstelle, um weltweite Investitionen des EU-Privatsektors zu erleichtern. Darüber hinaus sollte der Privatsektor nach erfolgreicher Umwelt- und Sozialverträglichkeits-, PFRAM- und PIMA-Prüfung und Nachweis eines nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Mehrwerts für die EU und insbesondere für die Partnerländer im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit den beteiligten Finanzinstituten einen leichten Zugang zu Finanzmitteln zu günstigsten Bedingungen haben.

4.13. Die Europäische Kommission hat angekündigt, einen Ausschuss zur Koordinierung der *Global-Gateway-Initiative* einzurichten. Der EWSA begrüßt diesen Vorschlag und ist der festen Überzeugung, dass eine integrierte Governance der Initiative dringend erforderlich ist, damit in relativ kurzer Zeit Ergebnisse erzielt werden können. Im Interesse einer besseren Qualität und Relevanz der von diesem Ausschuss zu fassenden Beschlüsse müssen hierbei auch andere Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft wie etwa Sozialpartner, insbesondere Gewerkschaften, sowie Vertreter der Wirtschaft als Mitglieder einbezogen werden.

⁽¹⁷⁾ <https://www.longdom.org/open-access/relieving-inflation-or-palliative-selfdestruction-2168-9458-3-133.pdf>

⁽¹⁸⁾ <https://au.int/en/cfta>

4.14. Da in der Wirtschaftsberatungsgruppe, auf die in der gemeinsamen Mitteilung Bezug genommen wird, keine Experten für die Investitionsschwerpunkte in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Gesundheitsversorgung, Umweltschutz sowie allgemeine und berufliche Bildung vertreten sind, könnte diese Gruppe einen zu eng gefassten Ansatz verfolgen. Damit eine wirksame Abdeckung aller Themenbereiche der *Global-Gateway*-Initiative gewährleistet ist, sollten daher Experten aus den genannten relevanten Bereichen vertreten sein.

Brüssel, den 19. Mai 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 Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine Wettbewerbspolitik für neue Herausforderungen“

(COM(2021) 713 final)

(2022/C 323/06)

Berichterstatlerin: **Émilie PROUZET**

Befassung	Europäische Kommission, 20.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.5.2022
Verabschiedung im Plenum	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	223/1/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. In der Mitteilung wird die Fähigkeit der Wettbewerbspolitik hervorgehoben, sich an die neuen Marktbedingungen, die strategischen Prioritäten und die Bedürfnisse der Verbraucher anzupassen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erkennt an, dass die Wettbewerbspolitik dazu beigetragen hat, den wirtschaftlichen Wohlstand in der EU, die stark den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft verhaftet ist, zu erhalten und zu fördern.

1.2. Der EWSA begrüßt den Beschluss der Europäischen Kommission, den vorübergehenden Unionsrahmen für staatliche Beihilfen infolge der Pandemie zu verlängern. Allerdings räumt er ein, dass diese Maßnahmen zu stark abweichen, um auf den allgemeinen Rahmen ausgedehnt und damit dauerhaft aufrechterhalten werden zu können.

1.3. Der Kommission ist es 2022 mit der Annahme des vorübergehenden Rahmens in Verbindung mit dem Krieg in der Ukraine zwar ein weiteres Mal gelungen, rasch zu handeln, aber es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Unternehmen auch in der Lage sind, wirklich davon zu profitieren. Der Rahmen für staatliche Beihilfen in Krisensituationen muss die den Mitgliedstaaten bereits zur Verfügung stehenden Beihilfeinstrumente und die im Rahmen der nationalen Resilienzpläne bestehenden Regelungen ergänzen. Der EWSA fordert die Kommission auf, Leitlinien bereitzustellen, um den Regierungen der Mitgliedstaaten eine rasche Unterstützung von Sektoren zu erleichtern, die stark von Notlagen betroffen sind, beispielsweise durch nationale Hilfsmaßnahmen wie garantierte Handelskreditversicherungen oder andere Finanzinstrumente. Der EWSA betont ferner, dass der Zugang europäischer Unternehmen zu befristeten Maßnahmen, der in erster Linie von erfüllbaren und nicht restriktiven Förderbedingungen für die am stärksten betroffenen Unternehmen abhängt, gewährleistet sein muss.

1.4. Vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit unterstützt der EWSA die Umsetzung einer Wettbewerbspolitik, die dem Erfolg der Übergangsprozesse in Europa besonders zuträglich ist. Dafür sind eine ehrgeizige Handels- und Investitionspolitik, außerordentliche öffentliche und private Investitionen, Innovationen und ein gut funktionierender Binnenmarkt erforderlich. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen nun einen rechtlichen und finanziellen Rahmen schaffen, der gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet, und zwar für alle Akteure, Regionen und Bürger. Insofern dringt der EWSA auf eine echte Gleichbehandlung von europäischen Unternehmen untereinander als auch auf dem Weltmarkt. Die Integrität des EU-Binnenmarkts und die Vermeidung seiner Fragmentierung sind hierfür Schlüsselfaktoren.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Wettbewerbsrecht weiterhin regel- und faktenbasiert sein und die Unabhängigkeit der Kommission garantiert werden muss. Die politischen Leitlinien der EU für einen gerechten Übergang sollten jedoch in den wettbewerbsrechtlichen Rahmenvorschriften und insbesondere bei der Anwendung durch die jeweiligen Sachbearbeiter deutlicher berücksichtigt werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, den doppelten Übergang unserer Wirtschaft und ihre Wettbewerbsfähigkeit auf einem besonders instabilen Weltmarkt nach Kräften zu unterstützen.

1.6. Noch nie war es so wichtig wie heute, die strategische Autonomie Europas zu erreichen. Nach Ansicht des EWSA sollte die laufende Überarbeitung des Wettbewerbsrechts vor dem Hintergrund der Bedürfnisse bewertet werden, die von der Kommission bezüglich der 14 strategischen europäischen Ökosysteme ermittelt wurden.

1.7. Es gilt, tiefgreifendere Reformen durchzuführen, um insbesondere den Herausforderungen der Nachhaltigkeit, der Digitalisierung und der Resilienz Rechnung zu tragen. Sowohl die Schlüsselbegriffe des europäischen Wettbewerbsrechts (wie „relevanter Markt“) als auch die spezifischen Rahmenbedingungen (wie *De-minimis* oder Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung — AGVO), aber auch die Umsetzung dieser Vorschriften sollten an die strategischen Leitlinien der EU angepasst werden. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommission auf, die erforderlichen Instrumente bereitzustellen, damit das gesamte europäische Wirtschaftsgefüge und insbesondere die KMU und der Dienstleistungssektor diesen doppelten Übergang finanzieren können.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Nach Auffassung des EWSA und aller Interessenträger haben sich die Ausnahmen vom allgemeinen Rahmen des Wettbewerbsrechts seit 2019 (COVID-19-Krise) bewährt. Auch die raschen Entscheidungen der GD COMP, um Verzerrungen auf dem Binnenmarkt so weit wie möglich zu vermeiden, sind hervorzuheben.

2.2. Der EWSA unterstützt ferner den Ansatz der Europäischen Kommission, einen Klippeneffekt für Unternehmen, insbesondere durch eine Ausweitung des vorübergehenden Rahmens auf die Aufbaumaßnahmen, zu vermeiden.

2.3. Der EWSA begrüßt den neuen vorübergehenden Rahmen, den die Kommission zur Bewältigung der weitreichenden Folgen des Krieges in der Ukraine infolge des russischen Überfalls angenommen hat. Er fragt sich ferner, wie sich diese neue Krise sowohl auf die Überarbeitung des Stabilitätspakts als auch auf die Erfordernisse eines neuen Aufbauplans auswirkt.

2.4. Der EWSA erkennt ferner die Bedeutung der Mitteilung der Kommission insofern an, als darin der allgemeine Rahmen für die Überprüfung der Wettbewerbsregeln und die dabei verfolgte allgemeine und strategische Richtung dargelegt wird.

2.5. Heute steht die EU jedoch vor den Folgen ihrer strategischen Abhängigkeit von Drittländern. Wir müssen den EU-Binnenmarkt nach der Corona-Krise neu beleben und die europäischen Unternehmen in die Lage versetzen, ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken und den grünen und den digitalen Wandel zu meistern. Gleichzeitig müssen wir jedoch auch die vielfältigen und unabsehbaren Folgen des Krieges in der Ukraine infolge des russischen Überfalls bewältigen.

2.6. Ein gut funktionierender Binnenmarkt und eine erfolgreiche Wettbewerbspolitik ermöglichen den Zugang zu einem großen Markt, auf dem alle unter gleichen Bedingungen miteinander in Wettbewerb treten können. Dadurch wird Effizienz und Innovation gefördert und ein Umfeld geschaffen, in dem leistungsfähige Unternehmen expandieren und Weltmarktführer werden können. Der EWSA erinnert deshalb daran, wie wichtig die Integrität des Binnenmarkts für den europäischen Aufbauplan ist. Insofern wird er die Einführung des Notfallinstruments für den Binnenmarkt mit Interesse verfolgen.

2.7. Unter dem Vorwand, den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt nicht einzuschränken, scheint die EU-Fusionskontrolle derzeit die Entstehung europäischer Unternehmen von Weltrang, die in der Lage wären, mit US-amerikanischen und chinesischen Unternehmen zu konkurrieren, manchmal zu behindern. Für europäische Unternehmen sind die Bedingungen für die Inanspruchnahme staatlicher Beihilfen viel strenger als für unsere globalen Wettbewerber, was eine echte Politik zur Unterstützung von Wirtschaftszweigen hemmt. Kartellmaßnahmen und das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung schließlich scheinen den neuen Herausforderungen der digitalen Wirtschaft und des grünen Wandels nicht gerecht zu werden.

2.8. Die Europäische Kommission überprüft derzeit die wettbewerbspolitischen Instrumente (Kontrolle von Fusionen, des Kartellrechts und staatlicher Beihilfen), um sicherzustellen, dass alle Instrumente weiterhin ihren Zweck erfüllen und das bestehende Instrumentarium ergänzt wird. In einem derart unsicheren Umfeld bedürfen unsere klimapolitischen und digitalen Ambitionen maximaler Tatkraft und Unterstützung. Der EWSA fordert die Kommission auf, alle Instrumente der Wettbewerbspolitik entschlossen anzupassen und zu mobilisieren, um den grünen und digitalen Wandel zu fördern. Sie muss über die notwendigen Instrumente verfügen, damit sich Europa hier im internationalen Wettbewerb behaupten kann.

3. Anpassung der Vorschriften und der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts an unsere Ambitionen

3.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass wir bei der Überarbeitung des Wettbewerbsrahmens nicht weit genug gegangen sind, um den strategischen Leitlinien der EU zu Nachhaltigkeit und Digitalisierung Rechnung zu tragen. Dabei müsste das EU-Wettbewerbsrecht sowohl bezüglich der Definition der Grundprinzipien selbst als auch bezüglich der operativen Bewertung der wettbewerbsbeschränkenden und der positiven Auswirkungen angepasst werden.

3.2. Zunächst gilt es, die **zentralen Grundsätze** zu überprüfen. So hängt die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer unter das Wettbewerbsrecht fallenden Praktik oder Absprache vom Marktanteil der Unternehmer auf dem betreffenden Markt ab. Die Begriffe „Marktanteil“ und „relevanter Markt“ sind von entscheidender Bedeutung, und der EWSA ruft die Interessenträger bei der laufenden Überarbeitung zu größter Wachsamkeit auf, um sicherzustellen, dass diese Begriffe die operativen Gegebenheiten unserer Wirtschaftssektoren widerspiegeln.

3.2.1. Es gilt, mehrere Lösungsstrategien zu prüfen. Die Begriffe „Austauschbarkeit des Produkts/der Dienstleistung“ und „Homogenität der Wettbewerbsbedingungen“ müssen an die Merkmale des digitalen Marktes und seiner Akteure angepasst werden. Zudem könnten die Umweltmerkmale eines Produkts bei der Beurteilung dieser „Austauschbarkeit“ berücksichtigt werden.

3.3. Der zweite Arbeitsschwerpunkt gilt der **Klärung und Stärkung des Anwendungsbereichs von Beihilfen und Praktiken, die mit dem Handel vereinbar sind bzw. ihn nicht beeinträchtigen** und daher vom Wettbewerbsrecht ausgenommen sind. Einige Bewertungselemente müssen überarbeitet werden, damit möglichst viele Menschen in voller Rechtssicherheit investieren und sich koordinieren können, ohne unter das europäische Notifizierungsverfahren zu fallen. Dies zeigt, dass die *De-minimis*-Regel geändert werden muss, um den Besonderheiten der einzelnen Sektoren wie dem Landverkehr oder dem Handel besser gerecht zu werden.

3.3.1. Der EWSA begrüßt darüber hinaus die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der AGVO. Diese entsprechen zahlreichen Bedürfnissen der Unternehmen — insbesondere dem für KMU erforderlichen Zugang zu finanzieller Unterstützung für die Bewältigung der Nachhaltigkeitswende.

3.4. Was den letzten Arbeitsschwerpunkt, die **Durchsetzung und Kontrolle** anbelangt, so sollten die GD COMP und insbesondere die Sachbearbeiter voll und ganz den Transformationspfaden Rechnung tragen, die von der Europäischen Kommission für die 14 strategischen europäischen Ökosysteme ermittelt wurden. In diesem Rahmen sollte festgestellt werden, ob eine Praktik oder Vereinbarung den Wettbewerb beschränkt mit wahrscheinlich negativen Auswirkungen auf den Preis, die Produktion, die Innovation, die Qualität oder die Vielfalt der Waren und Dienstleistungen auf dem relevanten Markt.

3.4.1. Die zu Freistellungsvorteilen oder Fusionsvereinbarungen führenden Bewertungsparameter sollten ebenfalls an die betreffenden Ziele angepasst werden. Diese Bedingungen sind nämlich, abgesehen von der Gefahr der Beseitigung des Wettbewerbs, in erster Linie auf den wirtschaftlichen Vorteil und den Preisvorteil für den Verbraucher ausgerichtet. Bei den positiven Auswirkungen der Beschränkungen sollte der Schwerpunkt stärker auf der Umweltqualität der Produkte und den klimabezogenen Effizienzgewinnen liegen, sofern diese Elemente auf europäischer Ebene einheitlich definiert sind.

3.4.2. So sollte der Begriff „Qualität“ unsere Nachhaltigkeitsziele widerspiegeln und auf europäischer Ebene entsprechend definiert werden. Auch der Begriff „nachhaltiges Produkt“ sollte im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Unternehmen und der Unterbindung von Grünfärberei auf europäischer Ebene bestimmt werden. Insofern unterstützt der EWSA die Arbeit der Kommission an gemeinsamen und transparenten wissenschaftlichen Methoden zur Definition der Nachhaltigkeit von Produkten, Dienstleistungen, Gebäuden usw.

3.4.3. Das Feedback der Interessenträger bezüglich der Berücksichtigung des Kriteriums „Innovation“ ist unterschiedlich. Laut GD COMP ist Innovation ein Schlüsselparаметer des Markttests. Laut Wirtschaftsteilnehmern wird dieser Parameter kaum berücksichtigt bzw. auf jeden Fall mehrheitlich abgelehnt. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Berücksichtigung der politischen Leitlinien der EU bei ihren jüngsten Entscheidungen zu bewerten.

3.4.4. Schließlich ist es von entscheidender Bedeutung, die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen bei Umweltprojekten zu erleichtern und sicherzustellen. Dies macht in vielen Fällen die Integration der gesamten Wertschöpfungskette erforderlich. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die neue Ausnahme der GAP von den Kartellvorschriften (Artikel 210) zu klären, die es den Landwirten gestattet, sich mit ihren Partnern über Fragen der Nachhaltigkeit zu verständigen.

3.4.5. Auch die Regeln sowohl für vertikale als auch für horizontale Vereinbarungen müssen angepasst werden, um der Komplexität der im Rahmen dieser Nachhaltigkeitsziele zu gestaltenden Ökosysteme Rechnung zu tragen. Die Kommission sollte möglichst angeben, welche Arten von Nachhaltigkeitsinformationen zwischen Wettbewerbern ohne Sicherheitsbedenken ausgetauscht werden können.

4. Bereitstellung der für den Wandel und internationale Wettbewerbsfähigkeit erforderlichen Instrumente

4.1. Wie der EWSA bereits betont hat ⁽¹⁾, umfasst die Verbesserung der offenen strategischen Autonomie die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Binnenmarkts, Investitionen in die eigenen Kompetenzen und die technologischen Kapazitäten der EU sowie in FuE-Ressourcen, die Ökologisierung der Produktions- und Lieferketten, die Sicherung der digitalen Souveränität, eine strategische Bevorratung, die Förderung und Anziehung von Investitionen und Produktion in Europa durch die Verbesserung der Bedingungen für eine Geschäftstätigkeit der Unternehmen, die Erkundung alternativer Lösungen und kreislauforientierter Wirtschaftsmodelle, die Förderung einer breiten industriellen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten und das Streben nach Technologieführerschaft, wie vom Rat (Wettbewerbsfähigkeit) im November 2020 gefordert.

⁽¹⁾ Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des französischen EU-Ratsvorsitzes: „Möglicher Beitrag bestimmter industrieller Ökosysteme zur strategischen Autonomie der EU und zum Wohlergehen ihrer Bürger“, verabschiedet am 19. Januar 2022 (ABl. C 194 vom 12.5.2022, S. 34).

4.2. Der EWSA ist besorgt über die vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Erleichterung der für die Klimawende und den digitalen Wandel erforderlichen Investitionen — in einem widerstandsfähigen Markt und in diesen so unsicheren Zeiten. Ein erfolgreicher Wandel erfordert erhebliche öffentliche und private Investitionen, obwohl die wirtschaftliche und politische Lage sehr instabil ist. Wir müssen die großen Investitionen erleichtern, die für unsere strategischen Ökosysteme und ganz allgemein alle unsere Tätigkeitsbereiche erforderlich sind. Es gilt dabei aber auch, die Entstehung europäischer Unternehmen zu fördern, die in der Lage sind, auf dem Weltmarkt zu expandieren.

4.3. Zwar wurden bereits große Investitionspläne für bestimmte Industriesektoren festgelegt, der EWSA fragt sich hier jedoch nach der Einführung von Maßnahmen für den Dienstleistungssektor und ganz allgemein für das hauptsächlich aus KMU bestehende europäische Wirtschaftsgefüge. Die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen werden eine wichtige Rolle für das Gelingen dieser Übergänge spielen.

4.4. Die Unternehmen brauchen auch Unterstützung für ihre Investitionen in die Digitalisierung, insbesondere in die Modernisierung von Informationssystemen, Automatisierung, Robotik und künstliche Intelligenz. Vor allem KMU benötigen Unterstützung beim Ausbau ihrer digitalen Präsenz. Ein weiteres Beispiel sind die staatlichen Beihilfen für die Breitbandversorgung als entscheidendes Element der Kohäsionspolitik. Der EWSA fordert die Kommission auf, weitere Änderungen der AGVO vorzunehmen, um die Digitalisierung von gewerblichen Einrichtungen und Betriebsabläufen zu unterstützen.

4.5. Ebenso müssen wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) und Industrieallianzen in den Bereichen Batterien, Halbleiter und Gesundheit zur Entwicklung innovativer Wertschöpfungsketten in der EU beitragen. Die ersten Anwendungen dieses Instruments sind interessant. Der EWSA wird die im Leitlinienentwurf vorgesehene Öffnung der IPCEI für KMU aufmerksam verfolgen.

4.6. Außerdem muss unbedingt für gleiche Wettbewerbsbedingungen mit den Akteuren aus Drittländern gesorgt werden; die Kontrolle ausländischer Subventionen stellt hier eine große Herausforderung dar. Außereuropäische Unternehmen werden massiv staatlich unterstützt.

Der EWSA hält den Vorschlag der Kommission ⁽²⁾, der die potenziell marktverzerrende staatliche Finanzierung von auf dem EU-Markt tätigen Unternehmen aus ausländischen Quellen betrifft, für ein nützliches und geeignetes Instrument. Abgesehen davon bedürfen einige Aspekte der ordnungspolitischen Maßnahmen, die per se komplex und vielschichtig sind, einer weiteren Feinabstimmung.

4.7. Darüber hinaus begrüßt der EWSA die Verabschiedung des Gesetzes über digitale Märkte (*Digital Markets Act* — DMA), da es darauf abzielt, im Rahmen einer Vorabregulierung bestreitbare und faire digitale Märkte zu gewährleisten. Hier ist die wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene von entscheidender Bedeutung, um die einheitliche Anwendung und die Wirksamkeit des Gesetzes über digitale Märkte in der Union zu garantieren. Auch wenn mit diesem Gesetz Fragen des Datenaustauschs und -zugriffs für Gatekeeper geregelt werden, muss die Stellung der Daten in der wettbewerblichen Beurteilung noch geklärt werden.

4.8. Schließlich muss die EU in der Lage sein, in ihren transnationalen und globalen Bündnissen entlang der gesamten Wertschöpfungs- und Lieferketten Verstöße gegen die Menschenrechte und die Grundfreiheiten sowie Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit sowohl der Menschen als auch der Umwelt zu erkennen. Der EWSA nimmt die diesbezüglichen Initiativen zur Kenntnis, insbesondere in Bezug auf Spiegelklauseln.

Brüssel, den 19. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen (COM(2021) 223 final — 2021/0114 (COD)).

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 — Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft

(COM(2021) 778 *final*)

(2022/C 323/07)

Berichterstatter: **Giuseppe GUERINI**

Befassung	Kommission, 21.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	6.4.2022
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	179/1/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Aktionsplan für die Sozialwirtschaft (im Folgenden „Aktionsplan“), in dem viele zentrale Fragen berücksichtigt sind, die der EWSA in den vergangenen Jahren — d. h. seit der Stellungnahme INT/447 von 2009 ⁽¹⁾ — aufgeworfen hat. Im Aktionsplan wird eindeutig festgelegt, dass die europäischen Institutionen die unterschiedlichen Rechtsformen fördern und anerkennen müssen, die das Ökosystem der Sozialwirtschaft kennzeichnen — dies nicht zuletzt aufgrund der besonderen Bedeutung für die Förderung der lokalen Wirtschaft und der Orts- und Bürgernähe.

1.2. Der gewaltsame Angriffskrieg gegen die Ukraine und der daraus resultierende Flüchtlingsstrom verdeutlichen die große Solidaritätsbereitschaft der europäischen Völker und der im Bereich der Aufnahme von Flüchtlingen und der humanitären Hilfe tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig zeigt sich die wichtige Rolle der Sozialwirtschaft bei der Organisation solidarischer Maßnahmen in humanitären Krisen.

1.3. Das Potenzial der Sozialwirtschaft wird in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor nicht ausgeschöpft. Aus diesem Grund muss der Aktionsplan mit mittel- und langfristigen Maßnahmen verknüpft werden. Hier ist es erforderlich, die notwendigen Maßnahmen entsprechend auszurichten und zu koordinieren sowie den rechtlichen Bezugsrahmen zu stärken. In dieser Hinsicht unterstützt der EWSA voll und ganz die Schritte, die 2023 zu einer spezifischen Empfehlung des Rates führen sollen.

1.4. Der EWSA schlägt vor, den Aktionsplan durch gezielte Vorschläge in vier wichtigen Themenbereichen zu stärken, um seine Wirksamkeit zu erhöhen: i) Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft; ii) staatliche Beihilfen; iii) Investitionen und Finanzinstrumente; iv) Besteuerung — mit einer stärkeren Verknüpfung zwischen dem Aktionsplan und der „europäischen Strategie für 2030“ unter besonderer Berücksichtigung der potenziellen Rolle der Sozialwirtschaft bei der Unterstützung des grünen, des digitalen und des sozialen Wandels.

1.5. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aktionsplan dazu beiträgt, die Investitionen der nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zugewiesenen europäischen Mittel stärker auf die Ziele soziale Inklusion, Bildung und Beschäftigungsförderung auszurichten. Dabei gilt es jungen Menschen, Familien und Schutzbedürftigen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, vor allem in Bezug auf Maßnahmen zur Entwicklung digitaler Kompetenzen für benachteiligte Menschen.

1.6. Zur Förderung bewährter Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft empfiehlt der EWSA, Instrumente der kollaborativen territorialen Governance und der gemeinsamen Verwaltung weiterzuentwickeln. Dabei handelt es sich auch um die bestmögliche Methode zur Einbeziehung eines breiten Spektrums von Interessenträgern. Gleichzeitig wird eine Subsidiaritätskultur gefördert.

⁽¹⁾ ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 22.

1.7. Der EWSA begrüßt, dass dem Aktionsplan zufolge mehr getan werden sollte, um die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen auf soziale und ökologische Ziele auszurichten, und empfiehlt, die Formen öffentlich-privater Partnerschaften zu stärken.

1.8. Im Einklang mit den Vorschlägen des Aktionsplans zur Besteuerung fordert der EWSA die Kommission auf, der Besteuerung von Einrichtungen der Sozialwirtschaft in der Gesetzgebungsinitiative BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*), die in den nächsten Monaten vorgelegt werden soll, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

2. Allgemeine Bemerkungen (Hintergrund)

2.1. Der Aktionsplan für die Sozialwirtschaft sieht eine mehrjährige Perspektive bis 2030 vor und wird von zwei Arbeitsunterlagen flankiert. Das erste Dokument enthält ergänzende Empfehlungen zur Mitteilung „Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: Aktionsplan für die Sozialwirtschaft“ im Einklang mit der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte. Das zweite Dokument, in dem es um mögliche Wege zur gemeinsamen Gestaltung des Übergangs zu einem widerstandsfähigeren, nachhaltigen und digitalen industriellen Ökosystem für die Lokal- und Sozialwirtschaft geht, steht im Zusammenhang mit der neuen Industriestrategie für Europa, in der die Sozialwirtschaft eine Innovationsfunktion im Hinblick auf einen fairen und gerechten Übergang in strategischen Sektoren wie der digitalen und der grünen Wirtschaft ausüben kann.

2.2. Der EWSA begrüßt die Entscheidung für eine Abstimmung des Aktionsplans für die Sozialwirtschaft (*Social Economy Action Plan/SEAP*) mit der europäischen Säule sozialer Rechte einerseits und mit der neuen europäischen Industriestrategie andererseits, aus der der innovative Ansatz heraussticht, ein spezifisches „Ökosystem“ für die Sozialwirtschaft zu bestimmen. In dieser Hinsicht ist es wichtig, dass die mittel- und langfristigen Ziele über das Jahr 2023 hinaus besser definiert werden. Die Sozialwirtschaft kann in der Tat maßgeblich zur Bewältigung der großen Herausforderungen beitragen, vor denen Europa steht: Abbau von Ungleichheiten, demografische Spannungen, Unterstützung der jüngeren Generationen, Verwaltung der Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten sowie Nachhaltigkeit der Gesundheitssysteme und des europäischen Sozialschutzmodells.

2.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aktionsplan auch Maßnahmen fördern sollte, die mit dem Plan für den „Kapitalbinnenmarkt“ abgestimmt werden, wie dies in den Stellungnahmen ECO/533 ⁽²⁾ und INT/965 ⁽³⁾ empfohlen wird. In diesen Stellungnahmen fordert der Ausschuss zudem, dass die Kapitalmarktunion den erforderlichen Besonderheiten der Finanzinstrumente für den sozialwirtschaftlichen Sektor Rechnung tragen sollte.

2.4. Der Aktionsplan enthält zwar keine rechtliche Definition des Begriffs „Sozialwirtschaft“, benennt aber folgende Merkmale, die die Akteure der Sozialwirtschaft auszeichnen: i) Vorrang des Menschen und des sozialen Zwecks vor dem Gewinn; ii) Reinvestition der Gesamtheit bzw. des größten Teils der Gewinne zur Durchführung von Aktivitäten im Interesse der Mitglieder/Nutzer (kollektives Interesse) oder der Gesellschaft insgesamt (allgemeines Interesse); iii) demokratische und partizipative Führung.

2.5. Der EWSA stimmt diesen Prinzipien zu und fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, mutigere und besser koordinierte Initiativen zu ergreifen, um einen gemeinsamen und abgestimmten Rechtsrahmen für die Sozialwirtschaft festzulegen, der die drei oben genannten Grundsätze konsolidiert sowie Unklarheiten und Unsicherheiten beseitigt. Eine Definition, die den verschiedenen Organisations- und Unternehmensformen, die sich mit der Zeit herausgebildet haben, Rechnung trägt, würde auch dazu beitragen, Vereinigungen, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit und Stiftungen einen europäischen Status zu verleihen, insbesondere wenn sie grenzüberschreitend tätig sein müssen.

2.6. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung von Maßnahmen für die Sozialwirtschaft zu begleiten, um ein nachhaltigeres, inklusiveres und innovativeres Modell für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Die Kommission schlägt insbesondere vor, unmittelbar oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten in drei vorrangigen Bereichen tätig zu werden: i) Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Sozialwirtschaft; ii) Bereitstellung von Möglichkeiten zur Aufnahme einer wirtschaftlichen Tätigkeit und deren Ausweitung; iii) Gewährleistung der Anerkennung der Sozialwirtschaft.

2.7. In dieser Hinsicht begrüßt der EWSA, dass im Aktionsplan auf die Notwendigkeit verwiesen wird, eine Reihe von Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen zu ergreifen, u. a. Besteuerung, Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen, Wettbewerb und staatliche Beihilfen, angemessene Regelung der Arbeitsbedingungen, Bildung und Forschung. In diesem Zusammenhang betont er die Notwendigkeit der Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und der Verbesserung von Verfahren zur Unterrichtung und Beteiligung der Arbeitnehmer in Bezug auf strategische Entscheidungen, die von den Einrichtungen der Sozialwirtschaft getroffen werden.

2.8. Zu den Sektoren, in denen Einrichtungen der Sozialwirtschaft tätig sind, gehören Sozial- und Gesundheitsdienste, Pflege, schulische und berufliche Bildung, Kultur und Umweltschutz sowie generell viele der in der europäischen Säule sozialer Rechte genannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die in zunehmendem Maße wirtschaftliche Werte und Arbeitsplätze schaffen.

⁽²⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 20.

⁽³⁾ ABl. C 194 vom 12.5.2022, S. 39.

2.9. Einrichtungen der Sozialwirtschaft sind in vielen europäischen Ländern in sämtlichen Wirtschaftsbereichen — von der industriellen und handwerklichen Fertigung bis zur Kreislaufwirtschaft, vom nachhaltigen Tourismus bis zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen, vom Verkehr bis zu Kommunikations- und Informationsdiensten — tätig und üben dabei maßgebliche Funktionen für die soziale Innovation und einen umfassenden Technologietransfer zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen oder Gebiete aus. Aufgrund der Vielfalt der Rechts- und Organisationsformen muss ein Pauschalansatz vermieden werden, ohne jedoch auf eine gewisse Koordinierung unter der Leitung der Kommission zu verzichten.

2.10. Sozialwirtschaftliche Unternehmen sind zu einem großen Teil auf lokaler Ebene verankert, wo sie zum sozialen Zusammenhalt beitragen und damit die betreffenden Gebiete widerstandsfähiger und inklusiver machen. Aufgrund ihrer Ortsnähe können sozialwirtschaftliche Unternehmen auch den ökologischen und den digitalen Wandel besonders wirksam begleiten. Dabei machen sie allen Menschen — auch den schwächsten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten — die Digitaltechnologie (insbesondere die Schlüsseltechnologien, die die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen fördern) zugänglicher.

2.11. Besonderes Augenmerk sollte zudem auf die Beteiligung und Stärkung junger Menschen gelegt werden. Diese sollten durch Ausbildungsmaßnahmen zur Förderung des Unternehmergeists in der jungen Generation unterstützt werden.

2.12. Zu diesem Zweck muss der Zugang von Einrichtungen der Sozialwirtschaft zu Investitionskapital verbessert werden. Hier geht es vor allem darum, die Investitionen in die soziale Infrastruktur (erschwinglicher Wohnraum, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, Aus- und Weiterbildung, Armutsbekämpfung, Verbesserung der Zugänglichkeit) besser zu nutzen. Solche Infrastrukturen müssen konsolidiert werden, um die Ungleichheiten und die soziale Ausgrenzung zu verringern, die sich in Europa infolge der Pandemie verschärft haben.

2.13. Der Aktionsplan bietet eine Gelegenheit zur Entwicklung der Sozialwirtschaft durch eine bessere Industriepolitik und zur Anerkennung der Rolle, die vor allem Genossenschaften im europäischen Dienstleistungs- und Industriebereich spielen, wo sie auch wichtige Produktionszentren bilden und eine hohe Innovationsfähigkeit aufweisen.

2.14. Der EWSA hält es für wichtig, dass sich die Kommission mit dem Ziel, im Jahr 2023 eine Empfehlung des Europäischen Rates vorzuschlagen, verpflichtet hat, Studien und Untersuchungen zur Sozialwirtschaft durchzuführen. Er begrüßt gleichzeitig, dass für 2025 eine Bewertung der Umsetzung des Aktionsplans vorgesehen ist. Um die Wirksamkeit der Studien und Bewertungen zu gewährleisten, wäre es jedoch hilfreich, wenn im Aktionsplan die mittel- und langfristigen Ziele klarer definiert würden, um die erwarteten sozialen Auswirkungen besser zu erfassen, auch in Bezug auf die europäische Strategie für 2030.

2.15. Der EWSA begrüßt und unterstützt die Absicht der Kommission, die grenzübergreifenden Beziehungen und die Internationalisierung der Sozialwirtschaft zu fördern, und zwar durch die Unterstützung und Anregung der Beteiligung sozialwirtschaftlicher Unternehmen an europäischen Partnerschaftsplattformen durch die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für die Sozialwirtschaft.

2.16. Im Rahmen der Initiativen zur Förderung der Unternehmenskultur und insbesondere des Jungunternehmertums ist es unerlässlich, im Zuge der Sekundarschul- und Hochschulehrpläne die Kenntnisse über die Möglichkeiten der Sozialwirtschaft zu verbessern. Deshalb unterstützt der EWSA den Vorschlag, eine neue Akademie zur Förderung des Jungunternehmertums ins Leben zu rufen, die die Sozialwirtschaft mit einbezieht.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Beziehungen zwischen öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft

3.1.1. Im Aktionsplan wird das Potenzial der Sozialwirtschaft mit Blick auf die künftige Sozial- und Industriepolitik anerkannt und die Bedeutung der Aufgaben von allgemeinem Interesse, zu denen die Sozialwirtschaft beiträgt, unterstrichen. Es sollten aber Ziele zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen, Einrichtungen der Sozialwirtschaft und Akteuren des sozialen Dialogs festgelegt werden.

3.1.2. Vor diesem Hintergrund hält es der EWSA für notwendig, in die Stärkung der geteilten Verwaltung von Behörden und Sozialunternehmen zu investieren, die unter Wahrung ihres spezifischen Zuständigkeits- und Autonomiebereichs an Zielen von gemeinsamem Interesse arbeiten. Daher sollten im Einklang mit einer inklusiven Governance stehende Planungsformen gefördert werden, wobei die Rolle anerkannt wird, die den Einrichtungen der Sozialwirtschaft zukommt, insbesondere in territorialen Systemen der Zusammenarbeit zwischen der Sozialwirtschaft und lokalen Behörden. Solche innovativen Formen müssen notwendigerweise im Einklang mit den Anforderungen in Bezug auf Transparenz, gleiche Wettbewerbsbedingungen, Kosteneffizienz und Offenheit gegenüber den verschiedenen Interessenträgern gemäß dem Subsidiaritätsprinzip entwickelt werden.

3.1.3. Diese Kooperationsformen sind besonders wirksam, wenn es um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geht, da sie eine effizientere Steuerung der Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen, indem sie zur Entwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit und der mit der Ausrichtung auf die Gemeingüter verbundenen positiven sozialen Auswirkungen beitragen.

3.1.4. Der EWSA begrüßt daher die Absicht der Kommission, den Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe für Einrichtungen der Sozialwirtschaft zu verbessern. In dieser Hinsicht wurden mit der Vergaberichtlinie⁽⁴⁾ von 2014 große Fortschritte erzielt. Der EWSA fordert die Kommission jedoch auf, bei der Überarbeitung der Vergaberichtlinie — insbesondere von Artikel 77 über die Sonderregelung für Sozialdienstleistungen — klarer zwischen der Verfolgung des allgemeinen Interesses und der Vollendung des Binnenmarkts zu unterscheiden, um eine bessere Rechtsgrundlage für den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen zwischen öffentlichen und sozialwirtschaftlichen Einrichtungen zu schaffen.

3.2. Staatliche Beihilfen

3.2.1. Bekanntermaßen benötigen einige Branchen, in denen Einrichtungen der Sozialwirtschaft tätig sind (namentlich Sozialfürsorge, Gesundheit, Bildung und Kulturförderung) eine angemessene finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand. Diese Unterstützung muss unter Vermeidung einer Verzerrung der Marktregeln auf jeden Fall dann geleistet werden, wenn die von sozialwirtschaftlichen Einrichtungen erbrachten Dienstleistungen auch von kommerziellen Unternehmen erbracht werden.

3.2.2. Die Kontrolle staatlicher Beihilfen zielt darauf ab, ein Gleichgewicht zwischen Unterstützung und fairem Wettbewerb zu wahren. Im Aktionsplan wird hervorgehoben, dass Behörden und Begünstigte die bestehenden Möglichkeiten der Flexibilität bei staatlichen Beihilfen oft nicht optimal nutzen. Dies trifft sicherlich zu und würde gezielte Investitionen in spezielle Ausbildungsmaßnahmen für öffentliche Verwaltungen im Hinblick auf die europäischen Beihilfenvorschriften, insbesondere im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI), nahelegen.

3.2.3. Aufgrund der Wettbewerbsregeln können allerdings Fragen wie etwa die Verwaltung sozialer Dienstleistungen (vor allem in der Gesundheitsversorgung und Pflege) nicht immer angemessen angegangen werden, weil diese Dienstleistungen nicht der Logik des Markts, sondern der Solidarität folgen. In der Stellungnahme TEN/605⁽⁵⁾ hat der EWSA bereits darauf hingewiesen, „dass die mangelnde Rechtssicherheit bzw. die erheblichen Kosten, die mit der Erfüllung der Vorgaben einhergehen, in den meisten Fällen Hürden darstellen, die die Behörden ungerechtfertigterweise daran hindern, die DAWI-Politik umfassend umzusetzen.“ Der Aktionsplan sollte die Gelegenheit bieten, den Dialog zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, den lokalen Gebietskörperschaften und den Vertretern der Sozialpartner und der Sozialwirtschaft zu verbessern.

3.2.4. Das EU-Regelwerk zu den DAWI gewährleistet eine angemessene Flexibilität in Bezug auf die Vorschriften über staatliche Beihilfen. Viele Behörden verzichten jedoch auf die Möglichkeit, den Rechtsrahmen für öffentliche Beihilfen auf die DAWI anzuwenden.

3.2.5. Der Vorschlag der Kommission, durch spezielle Webinare und Workshops für angemessene Kenntnisse über die Möglichkeiten des Zugangs zu staatlichen Beihilfen zu sorgen, ist begrüßenswert, aber unzureichend. Ein stärkeres regulatorisches Eingreifen wäre erforderlich, u. a. durch nicht zwingende Rechtsinstrumente, um die Zugangsvoraussetzungen und die Höhe der staatlichen Beihilfen zu klären, die für Einrichtungen der Sozialwirtschaft zur Verfügung stehen, insbesondere in Bezug auf die DAWI einerseits und die Beihilfen für die Einstellung benachteiligter Personen im Rahmen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) andererseits.

3.2.6. Die Beihilfen, die den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringenden Einrichtungen der Sozialwirtschaft gewährt werden, sollten als mit dem Binnenmarkt vereinbar anerkannt werden. Zu diesem Zweck sollten auch die De-minimis-Schwellenwerte für Beihilfen, die sozialwirtschaftlichen Unternehmen für soziale Maßnahmen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gewährt werden, überprüft werden.

3.3. Investitionen und Finanzinstrumente

3.3.1. Den Schätzungen des Aktionsplans zufolge wurden im Programmplanungszeitraum 2014-2020 über verschiedene europäische Programme und Fonds mindestens 2,5 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt für die Unterstützung der Sozialwirtschaft bereitgestellt. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission beabsichtigt, das Niveau der Unterstützung für den Zeitraum 2021-2027 weiter anzuheben und die Hindernisse für den Zugang von Einrichtungen der Sozialwirtschaft zu europäischen Mitteln abzubauen.

3.3.2. Daher hält er das Ziel, bereits 2022 im Rahmen des Programms InvestEU neue Finanzprodukte einzuführen, um private Finanzmittel zu mobilisieren, die auf die Bedürfnisse der sozialwirtschaftlichen Unternehmen zugeschnitten sind, für wichtig.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).

⁽⁵⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 45.

3.3.3. Neben der Förderung von Investitionen und Finanzinstrumenten stellt allein der Zugang zu Bankkrediten viele Einrichtungen der Sozialwirtschaft weiterhin vor Schwierigkeiten. Aus diesem Grund hält der EWSA Garantieinstrumente für den Zugang zu Krediten für notwendig. Diese Fazilitäten, die sich bei KMU umfassend bewährt haben, sollten systematisch auch auf die Sozialwirtschaft ausgeweitet werden.

3.3.4. Der EWSA schlägt vor, jeden Mitgliedstaat zu ermutigen, u. a. mithilfe von InvestEU einen speziellen „Garantiefonds“ für Einrichtungen der Sozialwirtschaft zu schaffen, der auf spezifischen Kriterien für die Bewertung der Kreditwürdigkeit beruht. Dabei sollten geeignete Indikatoren für die Bewertung von Investitionen in die Sozialwirtschaft eingeführt werden, die auch für die Förderung innovativer Finanzinstrumente von Nutzen wären.

3.3.5. Der EWSA teilt die im Aktionsplan enthaltene Einschätzung der Erfahrungen mit *workers' buyouts* in Bezug auf die Rolle der Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern, die ein in einer Krise befindliches Unternehmen übernehmen und eine Genossenschaft gründen. Solche Unternehmensübernahmen durch die Belegschaft sind dann erfolgreich, wenn die Arbeitnehmer, die die Genossenschaft gründen, auf geeignete Finanzierungsmechanismen und die Einrichtung von Fonds für die Kapitalausstattung dieser Unternehmen zählen können. Neben diesen Finanzinstrumenten ist es jedoch von wesentlicher Bedeutung, dass die Arbeitnehmer durch Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen angemessen unterstützt werden. Der EWSA fordert die Kommission außerdem auf, weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um Instrumente und Lösungen zur Beseitigung von Hindernissen und zur Beschleunigung der rechtlichen Verfahren für die Übertragung des Eigentums an einem Unternehmen nach dessen Schließung auf die Arbeitnehmer durch Arbeitnehmergenossenschaften oder andere Formen sozialwirtschaftlicher Unternehmen in Arbeitnehmerhand zu finden.

3.4. Eine Steuerpolitik, die den Aufgaben von allgemeinem Interesse Rechnung trägt

3.4.1. Die Einrichtungen der Sozialwirtschaft arbeiten in einem fragmentierten Besteuerungsrahmen, der weitgehend von den Mitgliedstaaten festgelegt wird. Der EWSA begrüßt, dass im Aktionsplan die Notwendigkeit spezifischer Steuervorschriften für die Sozialwirtschaft hervorgehoben wird, und betont, dass bisher nur wenige Mitgliedstaaten einen speziellen und kohärenten Besteuerungsrahmen für Sozialunternehmen entwickelt haben.

3.4.2. Eine koordinierte Steuerharmonisierung, die sich an bewährten Verfahren in den Mitgliedstaaten orientiert, wäre sinnvoll und wünschenswert, insbesondere in Bezug auf bestimmte Steuerbefreiungen für einbehaltene Gewinne, Mehrwertsteuerermäßigungen, Ermäßigungen der oder Befreiungen von den Sozialversicherungskosten sowie Steuerermäßigungen für Spenden.

3.4.3. Der EWSA begrüßt, dass im Aktionsplan die Veröffentlichung von Leitlinien zur Klärung der bestehenden Vorschriften für die steuerliche Behandlung von grenzüberschreitenden gemeinnützigen Spenden in Bezug auf Gemeinnützigkeitsinitiativen sowie die Veröffentlichung einer speziellen Studie über philanthropische Spenden in der EU vorgeschlagen werden. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Ansicht, dass diese Leitlinien Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu der Frage enthalten sollten, wie zu erkennen ist, ob gebietsansässige gemeinnützige Organisationen mit Organisationen mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat gleichgesetzt werden können.

3.4.4. Letztlich ist es wichtig, dass der Aktionsplan für die Sozialwirtschaft zu einem strategischen Instrument mit konkreten Maßnahmen zugunsten von Einrichtungen der Sozialwirtschaft und lokalen Gemeinschaften in Verbindung mit einer Steuerpolitik wird, die im Einklang mit den erklärten sozialen Zielen steht.

Brüssel, den 18. Mai 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 — Eine EU-Strategie für Normung — Globale Normen zur Unterstützung eines resilienten, grünen und digitalen EU-Binnenmarkts festlegen

(COM(2022) 31 final)

und zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 hinsichtlich der Entscheidungen der europäischen Normungsorganisationen über europäische Normen und Dokumente der europäischen Normung

(COM(2022) 32 final — 2022/0021 (COD))

(2022/C 323/08)

Berichterstatlerin: **Sandra PARTHIE**

Befassung	a) Europäische Kommission, 2.5.2022 b) Europäisches Parlament, 14.2.2022 c) Rat, 17.2.2022
Rechtsgrundlagen	a) Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union b) Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	186/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Zukunft der EU-Normung im globalen Kontext. Der Vorschlag der Europäischen Kommission spiegelt die Entwicklung internationaler Normen adäquat wider und trägt den eingetretenen Veränderungen Rechnung. In Bezug auf den Vorschlag in Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ begrüßt der EWSA eine Überprüfung der Governance. Bei der Governance der europäischen Normungsorganisationen muss die transparente, offene, inklusive und faire Beteiligung aller relevanten Marktteilnehmer, Verbraucher, Interessenträger der Bereiche Umwelt und Soziales, Gewerkschaften, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Großunternehmen berücksichtigt werden.

1.2. Um einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu gewährleisten, ist ein inklusiver und ausgewogener Ansatz entscheidend, der allen interessierten und betroffenen Interessenträgern umfassende Beteiligung ermöglicht. Die Politik und die Normungsorganisationen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten unterstützen sich gegenseitig durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen. Die an die europäische Normungsstrategie gestellte Inklusivitätsanforderung ist weltweit einzigartig und sollte gestärkt werden. Den internationalen Normungsbemühungen mangelt es an Inklusivität, die doch so wichtig ist.

1.3. Der EWSA befürchtet, dass in anderen Regionen der Welt Normung zu industriepolitischen und geopolitischen Zwecken eingesetzt wird. Die Europäische Union muss bereit sein, ihren Ansatz anzupassen, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und den Verbraucherschutz zu sichern und zu verbessern. Der EWSA begrüßt daher die 22 vorgeschlagenen Maßnahmen wie die Einrichtung eines hochrangigen Forums zur besseren Koordinierung der Anliegen der

⁽¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12).

Interessenträger, die Schaffung der Funktion eines Leitenden Normungsbeauftragten, die Forderung nach einer Reform der Governance der europäischen Normungsorganisationen, die Festlegung von Normungsprioritäten für den doppelten ökologischen und digitalen Übergang und die Beschleunigung der Normungsverfahren.

1.4. Es ist notwendig, den Bottom-up-Ansatz mit marktorientierten Normen und den politisch-strategischen Top-down-Ansatz durch engere Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und der Politik einerseits und der Industrie und den sonstigen Interessenträgern andererseits zusammenzubringen, um zu gemeinsamen europäischen Strategien zu gelangen und die demokratischen Werte zu wahren. Zu diesem Zweck muss ein kontinuierlicher Austausch zwischen der Europäischen Kommission, den europäischen Normungsorganisationen, den nationalen Normungsgremien, der Industrie und den Interessenträgern der Zivilgesellschaft eingerichtet werden.

1.5. Der EWSA unterstützt ferner die Forderung an die europäischen Normungsorganisationen, ihre Governance zu modernisieren, damit das europäische öffentliche Interesse, die demokratischen Werte sowie die Interessen der KMU, der Interessenträger der Bereiche Umwelt und Soziales, der Gewerkschaften, der Zivilgesellschaft und der Nutzer umfassend vertreten sind und der Zugang zu Normen erleichtert wird.

1.6. In der europäischen Normungsstrategie werden mehrere Aus- und Weiterbildungsinitiativen genannt, die sich an Forscher, junge Berufstätige und Praktiker richten und die Entwicklung von Kompetenzen im Bereich der Normung fördern sollen. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Vorschläge für KMU und Kleinstunternehmen entscheidend sind, um einen Rahmen für Investitionen in Talente zu schaffen, und unterstützt nachdrücklich ihre umfassende und rasche Einführung. Er betont, dass die europäischen und nationalen Behörden für alle Beteiligten wie Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft und Unternehmen mehr Finanzmittel bereitstellen müssen, um ihre Teilhabe an der Normungsarbeit zu verbessern.

2. Hintergrund der Kommissionsvorschläge

2.1. Normen sind ein zentrales Element des EU-Binnenmarkts. In den vergangenen 30 Jahren wurden im Rahmen des europäischen Normungssystems mehr als 3 600 harmonisierte Normen erarbeitet, mit denen die Unternehmen nachweisen konnten, dass sie das EU-Recht einhalten. Europäische Normen haben große Vorteile gebracht. Sie haben gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt geschaffen und das Verbrauchervertrauen gestärkt. Die Festlegung der Inhalte erfolgt in technischen Ausschüssen, in denen ein Staat zwar ein Beteiligungsrecht, jedoch keine weitergehenden Interventionsrechte hat. In einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es zusätzliche Vorschriften für die Bearbeitung von Projekten von öffentlichem Interesse. Da harmonisierte Normen Teil des EU-Rechts sind ⁽²⁾, müssen sie nach demokratischen Grundsätzen erarbeitet werden. Dies wiederum bedeutet, dass sämtliche Interessenträger (einschließlich Zivilgesellschaft, Verbraucher, soziale, ökologische und gewerkschaftliche Interessen sowie KMU) einbezogen werden, damit ein ausgewogener Entscheidungsprozess innerhalb der nationalen, europäischen (und internationalen) Normungsorganisationen gewährleistet ist.

2.2. Die europäische Normung findet in einem zunehmend wettbewerbsorientierten globalen Kontext statt. Die Wettbewerbsfähigkeit und die technologische Souveränität Europas, die Fähigkeit, Abhängigkeiten zu verringern, und der Schutz der Werte der EU werden genauso wie unsere sozialen und ökologischen Ambitionen davon abhängen, wie erfolgreich die Normung von europäischen Akteuren auf internationaler Ebene betrieben wird. Dies erfordert Ressourcen und Fachwissen aufseiten der europäischen Akteure, ohne die eine europäische Führungsrolle bei der internationalen Normung nicht aufrechtzuerhalten ist.

2.3. Die Ambitionen der EU im Hinblick auf eine klimaneutrale, resiliente und kreislaforientierte Wirtschaft lassen sich ohne europäische Normen nicht verwirklichen. Um eine weltweite Führungsrolle bei der Normung wahren zu können, muss die EU bei den internationalen Normungstätigkeiten eine gewichtige Rolle spielen und die Arbeit in wichtigen internationalen Foren und Institutionen leiten.

2.4. In ihrer EU-Strategie für Normung ⁽³⁾ legt die Kommission ihr Normungskonzept für sowohl den Binnenmarkt als auch die globale Ebene vor. Der Strategie wird ein Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Normung ⁽⁴⁾, ein Bericht über die Durchführung ⁽⁵⁾ und das jährliche Arbeitsprogramm 2022 der Union für europäische Normung beigelegt ⁽⁶⁾. Mit der Strategie soll die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt werden, um eine widerstandsfähige, grüne und digitale Wirtschaft zu ermöglichen und demokratische Werte bei der Anwendung von Technologien zu verankern.

⁽²⁾ Vgl. Mitteilung der Kommission (2018) 764 final.

⁽³⁾ COM(2022) 31 final.

⁽⁴⁾ COM(2022) 32 final.

⁽⁵⁾ COM(2022) 30 final.

⁽⁶⁾ ABl. C 66 vom 8.2.2022, S. 1.

2.5. Insbesondere bei neuen und gerade aufkommenden Technologien gelingt es dem europäischen Normungssystem oft nicht, zeitnah Ergebnisse vorzulegen, sodass der wichtige, mit der Normung verbundene Vorreitervorteil nicht mehr genutzt werden kann. In der Strategie wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, um Normen wieder in den Mittelpunkt eines resilienten, grünen und digitalen EU-Binnenmarkts zu stellen und die Rolle des europäischen Normungssystems in der Welt zu stärken. Die Politik und die Normungsorganisationen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten unterstützen sich gegenseitig durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen. Diese Zusammenarbeit hat sich als erfolgreich erwiesen und bildete die Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg und den internationalen Marktzugang für europäische Unternehmen.

2.6. Die Kommission schlägt ferner eine Änderung ⁽⁷⁾ der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 zur Normung vor, um die Governance des europäischen Normungssystems zu verbessern. Das europäische System soll offen, transparent, inklusiv und unparteiisch bleiben. Der Vorschlag sieht indes vor, dass Normungsaufträge auf Ersuchen der Kommission an die europäischen Normungsorganisationen von den nationalen Normungsgremien wahrgenommen werden müssen.

2.7. Die Kommission hat gemäß Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 eine Mitteilung betreffend das jährliche Arbeitsprogramm der Union für die europäische Normung 2022 vorgelegt. Darin werden die Maßnahmen dargelegt, die die Kommission 2022 zur Verbesserung der Offenheit, Transparenz und Inklusivität des Europäischen Normungssystems (ESS) umsetzen möchte.

2.8. Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 erstattet die Kommission alle fünf Jahre Bericht über die Durchführung. Die Kommission legte einen zweiten Bericht ⁽⁸⁾ vor, der hauptsächlich den Zeitraum 2016-2020 abdeckt und einige bis 2021 aktualisierte Fakten und Zahlen enthält. Demnach hat sich das europäische Normungssystem in einigen Aspekten verbessert, z. B. im Hinblick auf neue IT-Tools. In anderen Bereichen besteht allerdings noch Verbesserungsbedarf. Dies gilt insbesondere für die Inklusivität, die Rolle der nationalen Normungsgremien im europäischen Normungssystem und die Vorlagefristen für harmonisierte europäische Normen an die Kommission.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Zukunft der EU-Normung im globalen Kontext. Der Vorschlag der Europäischen Kommission spiegelt die Entwicklung internationaler Normen adäquat wider und trägt den eingetretenen Veränderungen Rechnung. Ziel ist eine starke europäische Mitsprache und die Sicherung europäischer Interessen in Normungsverfahren und -strukturen. Wenn es Europa gelingt, die Dynamik des doppelten Übergangs richtig zu nutzen, kann es zum Schrittmacher im Bereich der grünen und digitalen Normung werden.

3.2. In Bezug auf den Vorschlag in Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 begrüßt der EWSA eine Überprüfung der Governance. Bei der Governance der europäischen Normungsorganisationen muss die transparente, offene, inklusive und faire Beteiligung aller relevanten europäischen Marktteilnehmer, Verbraucher, Interessenträger der Bereiche Umwelt und Soziales, Gewerkschaften, KMU und Großunternehmen, berücksichtigt werden. Sie muss dem legitimen Bereich der Normung entsprechen und eine Aushöhlung demokratisch legitimer Gesetzgebungsverfahren sowie übermäßige Forderungen nach Normung vermeiden.

3.3. Traditionell wurden Normen von der Industrie entwickelt. Um einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu gewährleisten, muss allen interessierten und betroffenen Interessenträgern die uneingeschränkte Beteiligung ausgewogen ermöglicht werden. Die Politik und die Normungsorganisationen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten unterstützen sich gegenseitig durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen. Die an die europäische Normungsstrategie gestellte Inklusivitätsanforderung ist weltweit einzigartig und sollte gestärkt werden. Den internationalen Normungsbemühungen mangelt es an Inklusivität, die doch so wichtig ist.

3.4. Der EWSA begrüßt die Vorteile des neuen Rechtsrahmens der Europäischen Kommission in Bezug auf die Nutzung harmonisierter Normen, um die regulatorischen Erfordernisse zu konkretisieren. Der EWSA betont ausdrücklich, dass es bei der Normung nicht darum geht, Regulierungsbefugnisse auf den Privatsektor zu übertragen. Sozialpolitische Erwägungen im Zuständigkeitsbereich der Sozialpartner und/oder der Regulierungsbehörden sollten weder Sache der europäischen Normungsorganisationen noch der internationalen Normungsgremien sein. Der EWSA betont, dass insbesondere die Normung von Dienstleistungen eine sorgfältige Prüfung der demokratischen Legitimation erfordert. Dienstleistungen sind von ausgesprochen unterschiedlicher Natur und Komplexität. Sie reichen z. B. von Postdiensten bis hin zu komplexen intellektuellen Dienstleistungen; allzu generelle Normen würden dem nicht gerecht.

⁽⁷⁾ COM(2022) 32 final.

⁽⁸⁾ COM(2022) 30 final.

3.5. Der EWSA befürchtet, dass in anderen Regionen der Welt Normung zu industriepolitischen und geopolitischen Zwecken eingesetzt wird. Die Europäische Union muss bereit sein, ihren Ansatz anzupassen, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und den Verbraucherschutz zu sichern und zu verbessern. Der EWSA begrüßt daher die 22 vorgeschlagenen Maßnahmen wie die Einrichtung eines hochrangigen Forums zur besseren Koordinierung der Anliegen der Interessenträger, die Schaffung der Funktion eines Leitenden Normungsbeauftragten, die Forderung nach einer Reform der Governance der europäischen Normungsorganisationen, die Festlegung von Normungsprioritäten für den doppelten ökologischen und digitalen Wandel und die Beschleunigung der Normungsverfahren. Das europäische und das internationale Normungssystem sollte durch diese Maßnahmen gestärkt werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Normen schaffen Märkte. Der EWSA ist der Auffassung, dass der europäische Binnenmarkt und die Gewährung des Zugangs Dritter zu diesem Markt ebenfalls strategische Vorteile bieten. Um die Interoperabilität von Produkten und Dienstleistungen weltweit und in verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen sicherzustellen, muss der Grundsatz einer überall einheitlichen Normung gewahrt werden. Es muss sichergestellt werden, dass Normungsprozesse, die von wirtschaftlichen oder den politischen Interessen Dritter geleitet sind, nicht über demokratisch verabschiedete Rechtsvorschriften gesetzt werden.

4.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass internationale Normen, insbesondere wenn sie in europäische Normen umgesetzt werden, den europäischen sozialen Werten Rechnung tragen müssen, und dass ein wirklich integratives internationales Normungssystem sicherzustellen ist. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA eine konsequentere Anwendung der von den Normungsgremien geschlossenen Vereinbarungen von Wien⁽⁹⁾ und Frankfurt⁽¹⁰⁾. Diese sollen verhindern, dass europäische Normen mit internationalen Normen im Wettbewerb oder sogar im Widerspruch stehen.

4.3. Die Umsetzung bestehender Normungsverpflichtungen in EU-Handelsabkommen und die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern in strategischen Bereichen und in internationalen Normungsorganisationen in Normungsangelegenheiten sind für den Erfolg ausschlaggebend. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Dialog mit den Vereinigten Staaten durch die Zusammenarbeit im Rahmen des EU-US-Handels- und Technologierates (TTC) gestärkt werden sollte und dass digitale Partnerschaften mit Japan, Singapur und Südkorea und anderen gleichgesinnten Ländern vorteilhaft sein können.

4.4. Es ist notwendig, den Bottom-up-Ansatz marktorientierter Normen und den politisch-strategischen Top-down-Ansatz durch eine engere Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Politik einerseits und der Industrie und den sonstigen Interessenträgern andererseits zusammenzuführen, um gemeinsame europäische Strategien zu entwickeln. Zu diesem Zweck muss ein kontinuierlicher Austausch zwischen der Europäischen Kommission, den europäischen Normungsorganisationen, den nationalen Normungsgremien und der Industrie eingerichtet werden.

4.5. Der EWSA unterstützt ferner die Forderung an die europäischen Normungsorganisationen und ihre Mitgliedsorganisationen, ihre Governance zu modernisieren, damit das öffentliche Interesse und die Interessen der KMU, der Interessenträger der Bereiche Umwelt und Soziales, der Gewerkschaften, der Zivilgesellschaft und der Nutzer umfassend vertreten sind und der Zugang zu Normen erleichtert wird. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass solche Überprüfungen weder die laufenden Normungsarbeiten lähmen noch Verzögerungen bei den in Verkehr gebrachten Produkten verursachen. Die Frage der kostenlosen Bereitstellung von Normen ist mit allen beteiligten Marktteilnehmern zu erörtern.

4.6. Der EWSA weist darauf hin, dass Normen nicht nur den technischen Aspekt eines Produkts regeln, sondern auch Auswirkungen auf die Menschen haben können. Daher fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, genauer festzulegen, wie die EU-Mitgliedstaaten dafür in die Verantwortung zu nehmen sind, damit die Verbände der Zivilgesellschaft aktiv an Normungstätigkeiten teilnehmen können. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, weitere finanzielle Unterstützungsmaßnahmen bereitzustellen, um KMU und gesellschaftliche Interessenträger (z. B. Verbraucherorganisationen), die über wenige Ressourcen verfügen, zu unterstützen, damit sie an Normungsprozessen teilnehmen können, um eine ausgewogene Vertretung zu gewährleisten. Sie bieten ein breites Spektrum an unabhängigem Fachwissen und Erfahrungen, die für Normungsprozesse relevant sind. Der EWSA weist auch darauf hin, dass die Nichtanwendung von Normen trotz ihres freiwilligen Charakters schwerwiegende negative Auswirkungen haben kann, darunter Probleme mit Haftung und Konformität.

4.7. Der EWSA hält es für wichtig, dass alle Interessenträger, europäische Normungsorganisationen und andere Partner zusammenarbeiten. Es gilt, die festgestellten Normungserfordernisse, darunter für die Produktion von COVID-19-Impfstoffen und -Arzneimitteln, das Recycling kritischer Rohstoffe, die Wertschöpfungskette für sauberen Wasserstoff,

⁽⁹⁾ [https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/3146825/4229629/4230450/4230458/01__Agreement_on_Technical_Cooperation_between_ISO_and_CEN_\(Vienna_Agreement\).pdf?nodeid=4230688&vernum=-2](https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/3146825/4229629/4230450/4230458/01__Agreement_on_Technical_Cooperation_between_ISO_and_CEN_(Vienna_Agreement).pdf?nodeid=4230688&vernum=-2)

⁽¹⁰⁾ http://www.iec.ch/about/globalreach/partners/pdf/IEC-CENELEC_Frankfurt_Agreement%7B2016%7D.pdf

CO₂-armen Zement sowie Zertifizierungen von Chips und Datenstandards unverzüglich anzugehen. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, vor der Festlegung von Normungsprioritäten Gespräche mit den Mitgliedstaaten der EU und Interessenträgern zu führen, damit keine wichtigen Normungsbereiche außer Acht gelassen werden. Damit würde sichergestellt, dass die laufenden Normungsarbeiten nicht durch neue Ziele unterbrochen werden.

4.8. Der EWSA unterstützt nachdrücklich beschleunigte Normungsverfahren und schlägt rechtliche Überprüfungen der Normen auf Ebene der technischen Ausschüsse sowie eine enge Zusammenarbeit mit den Beratern für harmonisierte Normen (HAS-Berater) vor.

4.9. Der EWSA befürchtet, dass die vorgeschlagene Überprüfung bestehender Normen im Hinblick auf die Ziele des europäischen Grünen Deals und des doppelten Übergangs zu einer massiven Überarbeitung der Normen führen könnte. Dies würde die Erarbeitung dringend benötigter neuer Normen verzögern. Eine solche Überprüfung erfordert Ressourcen, die nicht allein von der Großindustrie, sondern auch von nationalen Behörden, Forschungsinstituten, Umwelt- und Sozialinteressenträgern und Gewerkschaften stammen sollten.

4.10. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA darauf, dass gleichwertige Alternativlösungen angewendet werden können. Dieses Konzept ist gerade auch für die Innovation äußerst wichtig; es muss gestärkt, durchgesetzt und besser kommuniziert werden, um Innovationshemmnisse aufgrund potenzieller Haftungsansprüche zu vermeiden. Der EWSA betont jedoch, dass solche Lösungen nicht in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit eingesetzt werden sollten. „Gleichwertige alternative Lösungen“ sollten auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge als Instrument für die Übernahme von Normen in Betracht gezogen werden.

4.11. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, ein hochrangiges Forum einzurichten. Es soll die Kommission dabei unterstützen, künftige Normungsprioritäten zu antizipieren und mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenarbeiten, um die politische Abstimmung über diese Prioritäten sicherzustellen. Allerdings ist es entscheidend, die Beteiligung der Industrie und anderer relevanter Interessenträger an diesem hochrangigen Forum und die Kohärenz in Bezug auf die Arbeit des Industrieforums der EU und der Industrieallianzen sicherzustellen. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Beziehung zwischen dem vorgeschlagenen Exzellenzzentrum für Normen und den anderen Foren zu klären.

4.12. In der Strategie werden mehrere Aus- und Weiterbildungsinitiativen genannt, die sich an Forscher, junge Berufstätige und Praktiker richten und die Entwicklung von Kompetenzen im Bereich der Normung fördern sollen. Dazu gehören ein „Standardisation Booster“, Normungstage an Hochschulen, die Verbreitung einschlägiger Materialien durch die EU-Akademie und die Finanzierung von Normungsprojekten im Ausland. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Vorschläge für KMU und Kleinunternehmen entscheidend sind, um einen Rahmen für Investitionen in Talente zu schaffen, und unterstützt nachdrücklich ihre umfassende und rasche Einführung.

4.13. Insbesondere befürwortet der EWSA die internationale Zusammenarbeit im Bereich der EU-Normen unter Nutzung von EU-Programmen und -Mitteln (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit „Europa in der Welt“ und „Horizont Europa“). Er unterstützt die Beteiligung von Interessenträgern an der internationalen Normung im Ausland (KMU, Zivilgesellschaft, Hochschulen), z. B. in Afrika. Dies ist eine positive Initiative, um dem Engagement anderer Weltregionen auf dem afrikanischen Kontinent etwas entgegenzusetzen. Die Stärkung der Normung sollte zu einem Schlüsselement der Initiative „Global Gateway“ werden.

Brüssel, den 18. Mai 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. Die nächste Generation von Eigenmitteln für den EU-Haushalt

(COM(2021) 566 *final*)

zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027

(COM(2021) 569 *final* — 2021/0429 (APP))

zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union

(COM(2021) 570 *final* — 2021/0430 (CNS))

(2022/C 323/09)

Berichtersteller: **Philip VON BROCKDORFF**

Mitberichtersteller: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Befassung	Europäische Kommission, 1.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	6.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	144/2/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) nimmt zur Kenntnis, dass nach einhelliger Meinung neue Eigenmittel erforderlich sind, um die Schulden aus der Kreditaufnahme im Rahmen von NextGenerationEU zurückzuzahlen, ohne die Mittelausstattung der anderen EU-Programme und -Instrumente zu gefährden oder die auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierenden Beiträge erheblich zu erhöhen. Auch wenn die in der Mitteilung dargelegten Kommissionsvorschläge für notwendig erachtet werden, sollte die Kommission nach Auffassung des EWSA sicherstellen, dass die Gestaltung des neuen Systems auf Gerechtigkeit und Fairness, Effizienz, Transparenz, Einfachheit und Stabilität beruht, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Wettbewerbsfähigkeit und erforderlichenfalls auf Solidarität liegen sollte. Besonders wichtig ist es nach Ansicht des EWSA, bei Bedarf finanziell schwächere Haushalte und Unternehmen zu unterstützen. Er empfiehlt nachdrücklich gezieltere Folgenabschätzungen auf Länderebene und für bestimmte Wirtschaftszweige, um etwaige negative Folgen für die Haushalte und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft insgesamt zu ermitteln.

1.2. Die auf dem Emissionshandelssystem (EHS) beruhenden Eigenmittel sind ein wesentliches Instrument zur Verringerung der Treibhausgasemissionen. Allerdings fordert der EWSA die Kommission nachdrücklich auf, für eine reibungslose und kosteneffiziente Umsetzung dieses Systems zu sorgen. Darüber hinaus nimmt der EWSA die Ausweitung des EHS auf den Seeverkehr, die schrittweise Erhöhung des Versteigerungsanteils von Luftverkehrszertifikaten und die Einbeziehung des Straßenverkehrs und der Gebäude zur Kenntnis. Der EWSA hält es für einleuchtend, dass ein begrenzter Anteil der EHS-Einnahmen in den EU-Haushalt fließen könnte, da es sich beim EHS um ein gesamteuropäisches Klimainstrument handelt, das zur Erreichung der Klimaneutralitätsziele beiträgt und den Binnenmarkt stärkt. In diesem Zusammenhang sollten genügend Einnahmen zur Verfügung stehen, um Sektoren zu unterstützen, die zur Umsetzung weiterer Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels verpflichtet sind. Darüber hinaus bekräftigt der EWSA, dass das Verursacherprinzip in allen Mitgliedstaaten angewandt werden muss.

1.3. Da das EU-EHS und das CO₂-Grenzausgleichssystem miteinander verknüpft sind, sollte ihnen nach Auffassung des EWSA auch die gleiche Behandlung zukommen. Das EU-EHS kann zwar zu einer Verlagerung von CO₂-Emissionen führen, das CO₂-Grenzausgleichssystem würde jedoch durch die Bepreisung des Treibhausgasemissionsgehalts von Einfuhren einen Ausgleich schaffen. Der EWSA warnt jedoch davor, ein CO₂-Grenzausgleichssystem zu konzipieren, das das verarbeitende Gewerbe in Europa und andere Unternehmen im Wettbewerb benachteiligt.

1.4. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die Kriterien der Vorhersehbarkeit und Transparenz gewahrt werden müssen, da die Einnahmen aus dem EU-EHS und dem CO₂-Grenzausgleichssystem Schwankungen unterliegen könnten.

1.5. Die Kommission schlägt ferner eine dritte Kategorie von Eigenmitteln vor, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten einen nationalen Beitrag zum EU-Haushalt auf der Grundlage des Anteils an den Residualgewinnen multinationaler Unternehmen leisten, der den einzelnen Mitgliedstaaten neu zugewiesen wird. Nach Auffassung des EWSA ist dies eine angemessene Grundlage für EU-Eigenmittel. Sie erfüllt die Fairnesskriterien, da Unternehmen unabhängig davon, wo sie tätig sind und Gewinne erwirtschaften, einen Anteil der Residualgewinne zahlen würden. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen im internationalen Steuersystem erforderlich sind, damit die EU-Unternehmen keine Wettbewerbsnachteile erfahren. Die Umsetzung der neuen Vorschriften sollte zeitgleich in der EU und in den wichtigsten Handelspartner- und Konkurrenzländern der EU erfolgen. Darüber hinaus sollte die Anwendung der neuen Vorschriften mit den harmonisierten Definitionen und Normen im Einklang stehen. Der EWSA verweist auch auf die Schwankungen im Zusammenhang mit den Körperschaftsteuereinnahmen und die Schwierigkeiten bei der Schätzung der künftigen Einnahmen aus dieser Eigenmittelquelle. Er betont, dass die endgültigen Einzelheiten der Umsetzung des Abkommens noch erörtert werden. In diesem Sinne ist es nach Auffassung des EWSA noch verfrüht, diese neuen Ressourcen als ständige EU-Mittel zu betrachten, vor allem wenn geprüft werden muss, ob die EU-Mitgliedstaaten einen Teil der Steuereinnahmen an Drittländer abführen müssen.

1.6. Der EWSA weist darauf hin, dass Steuerreformen und/oder Ausgleichsmechanismen auf nationaler Ebene erforderlich sein könnten, um weitere Steuerbelastungen für Haushalte und Unternehmen abzufedern.

1.7. Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass sowohl ein starker politischer Wille zur Vertiefung der EU-Integration als auch ein klarer Fahrplan für die Zukunft Europas erforderlich sind, damit das neue Eigenmittelsystem ordnungsgemäß konzipiert und reibungslos umgesetzt werden kann. Dies ist angesichts des Krieges in der Ukraine umso wichtiger. Deshalb muss der Kommissionsvorschlag früher oder später möglicherweise überarbeitet werden. Der EWSA ist entschlossen, die ungewisse Entwicklung der menschlichen und materiellen Auswirkungen dieser ungeheuerlichen Invasion kontinuierlich zu überprüfen und zu verfolgen, um zu gegebener Zeit die beste Vorgehensweise zu ermitteln.

2. Hintergrund

2.1. Die Kommission schlägt für die nächste Generation von Eigenmitteln für den EU-Haushalt drei neue Einnahmequellen vor: Die erste basiert auf den Einnahmen aus dem überarbeiteten EHS, die zweite auf den Ressourcen aus dem vorgeschlagenen CO₂-Grenzausgleichssystem und die dritte auf dem den Mitgliedstaaten neu zugewiesenen Anteil am Residualgewinn multinationaler Unternehmen gemäß dem jüngsten vorläufigen OECD/G20-Übereinkommen über eine Neuzeuweisung von Besteuerungsrechten („Säule 1“), das noch zum Abschluss gebracht werden muss. Die aus diesen neuen Quellen stammenden Einnahmen für den EU-Haushalt werden für den Zeitraum 2026 bis 2030 auf bis zu 17 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.

2.2. Die neuen Eigenmittel werden die Rückzahlung der Mittel ermöglichen, die die EU für die Finanzierung der Zuschusskomponente von NextGenerationEU aufgebracht hat. Insbesondere soll das neue EHS zur Finanzierung des Klima-Sozialfonds im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ beitragen. Die Finanzierung dieses Fonds ist ein wichtiges Ziel des Vorschlags. Er soll zu einem sozial gerechten Übergang beitragen und finanziell schwächeren Haushalten, Verkehrsnutzern und Kleinunternehmen eine finanzielle Unterstützung für Investitionen in die Energieeffizienz, neue Heiz- und Kühlsysteme und sauberere Mobilität sowie gegebenenfalls auch befristete direkte Einkommensbeihilfen bieten.

2.3. Das Paket „Fit für 55“ vom Juli 2021 zielt darauf ab, bis 2030 die Netto-Treibhausgasemissionen in der EU gegenüber 1990 um mindestens 55 % zu senken. Ziel ist es, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Das Paket umfasst eine Überarbeitung des bestehenden EU-EHS, das künftig auch für den Seeverkehr gelten, eine verstärkte Versteigerung von Zertifikaten für den Luftverkehr ermöglichen und die Einrichtung eines neuen Systems für Gebäude und den Straßenverkehr mit sich bringen würde.

2.4. Das neue EHS würde auch zur Gewährleistung einer reibungslosen Umstellung auf eine dekarbonisierte Wirtschaft beitragen, in der auf die schwächsten Bevölkerungsgruppen Rücksicht genommen wird. Derzeit fließen die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten größtenteils in die nationalen Haushalte. Im Rahmen des vorgeschlagenen neuen Systems würden 25 % der Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel in den EU-Haushalt fließen. Diese Einnahmen werden für die Jahre 2026-2030 auf durchschnittlich rund 12,5 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.

2.5. Die Kommission schlägt außerdem ein CO₂-Grenzausgleichssystem vor, um das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen auf die EU zu mindern. Zu diesem Zweck werden Einfuhren mit einem CO₂-Preis belegt. Dieser entspricht dem Betrag, der für eine entsprechende Herstellung der Ware in der EU anfallen würde. Dieser Mechanismus wird für eine gezielte Auswahl von Sektoren gelten und wurde von der Kommission für vollständig mit den WTO-Regeln vereinbar befunden. Entsprechend dem Vorschlag wird die schrittweise Einführung des CO₂-Grenzausgleichssystems zeitgleich mit dem schrittweisen Auslaufen der Neuzuweisungsregelung im Rahmen des EHS erfolgen, die von Anfang an als zeitlich befristet gedacht war. Für in die EU eingeführte Güter würde eine Abgabe anfallen, die ihren Kohlenstoffgehalt, d. h. die bei ihrer Herstellung verursachten CO₂-Emissionen, widerspiegelt (der Gesamtpreis für diese CO₂-Emissionen entspricht dem CO₂-Preis in der EU). Auf der anderen Seite wird für Exportgüter kein Rabatt gewährt (der der Differenz zwischen dem für ihre Herstellung in Europa gezahlten CO₂-Preis und dem CO₂-Preis auf dem Bestimmungsortmarkt entsprechen würde). Als Ausgleich wird die europäische Industrie bei der Anpassung an den Dekarbonisierungsprozess mit Mitteln aus dem Innovationsfonds unterstützt, dessen Einnahmen aus der Versteigerung von 450 Mio. EHS-Zertifikaten in den Jahren 2020-2030 stammen. Je nach CO₂-Preis wird sich der Fonds in den Jahren 2020-2030 möglicherweise auf rund 10 Mrd. EUR belaufen. Der Innovationsfonds ist ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der gesamtwirtschaftlichen Verpflichtungen der EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris. Er untermauert auch die strategische Vision der Europäischen Kommission für ein klimaneutrales Europa bis 2050 im Einklang mit dem Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa.

2.6. Die Kommission schlägt vor, 75 % der Einnahmen aus diesem CO₂-Grenzausgleichssystem in den EU-Haushalt fließen zu lassen, wobei die Einnahmen für die Jahre 2026-2030 auf rund 1 Mrd. EUR jährlich geschätzt werden.

2.7. Die dritte Einnahmequelle soll entsprechend dem im vergangenen Jahr von den Mitgliedern des inklusiven Rahmens der OECD/G20 gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung geschlossenen Übereinkommens, dessen Einzelheiten noch festgelegt werden müssen, auf der Besteuerung von „Residualgewinnen“ der größten multinationalen Unternehmen der Welt beruhen. Dabei kommt eine Zwei-Säulen-Lösung zum Tragen, um Steuerverlagerungen von einem Land in ein anderes zu bekämpfen, die internationalen Steuervorschriften kohärenter zu machen und sicherzustellen, dass Gewinne dort besteuert werden, wo die wirtschaftliche Tätigkeit und Wertschöpfung stattfinden. Die Kommission schlägt neue Eigenmittel in Höhe von 15 % des den Mitgliedstaaten neu zugewiesenen Anteils am Residualgewinn der in den Anwendungsbereich fallenden multinationalen Unternehmen vor. Die Umlenkung von Steuereinnahmen in Drittländer bleibt jedoch außer Acht.

2.8. Im nächsten Schritt wird die Kommission eine EU-Richtlinie ausarbeiten, sobald die Einzelheiten des inklusiven Rahmenübereinkommens der OECD/G20 zur ersten Säule feststehen. Dieser Prozess wird die Richtlinie zur zweiten Säule ergänzen, für die die Kommission kürzlich einen gesonderten Vorschlag angenommen hat ⁽¹⁾. Vorbehaltlich des Abschlusses des Übereinkommens werden die Einnahmen für den EU-Haushalt auf etwa 2,5 Mrd. bis 4 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.

2.9. Um die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel in den EU-Haushalt zu integrieren, muss die EU zwei wichtige Rechtsakte ändern. Erstens schlägt die Kommission eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses vor, mit der die bestehenden Eigenmittel um die drei neuen ergänzt werden. Zweitens schlägt die Kommission eine spezifische Änderung der Verordnung über den derzeitigen langfristigen EU-Haushalt für den Zeitraum 2021-2027 vor, die auch als die Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) bekannt ist. Diese Änderung bietet rechtlich die Möglichkeit, bereits im Rahmen des derzeitigen MFR mit der Rückzahlung von Darlehen für NextGenerationEU zu beginnen. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, die einschlägigen MFR-Ausgabenobergrenzen für die Jahre 2025-2027 anzuheben, um die zusätzlichen Ausgaben an den Klima-Sozialfonds anzupassen.

⁽¹⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen in der Union (COM (2021) 823 final).

2.10. Der Eigenmittelbeschluss muss vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig angenommen werden. Der Beschluss kann in Kraft treten, sobald er von allen EU-Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften gebilligt wurde. Die MFR-Verordnung muss vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig angenommen werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Es besteht kein Zweifel daran, dass für die Rückzahlung der von der EU zur Finanzierung der Zuschusskomponente von NextGenerationEU und des Klima-Sozialfonds aufgebracht Mittel ein Finanzmodell aus Eigenmitteln erforderlich ist. Die Umsetzung dieses Finanzmodells stellt jedoch nach wie vor eine Herausforderung dar. Der EWSA stellt außerdem fest, dass im Kommissionsvorschlag eine Reihe von Regeln festgesetzt wird, nach denen zusätzliche nationale Beiträge der Mitgliedstaaten in den EU-Haushalt fließen. Im Falle von Engpässen würde weiterhin das derzeitige System der Zuweisung von Eigenmitteln auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens angewandt werden. Der EWSA nimmt jedoch zur Kenntnis, dass die Kommission 2023 ein neues Eigenmittelpaket vorschlagen wird.

3.2. In jedem Fall ist der EWSA der Ansicht, dass der vorliegende Vorschlag das bestehende Einnahmenerhebungssystem widerspiegelt und dass ein derartiges Finanzsystem weiterhin sehr stark auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen sein würde. Der EWSA erkennt jedoch an, dass sich mit der Ausweitung des Eigenmittelmodells Mittel bereitstellen ließen, um wirksamer auf wirtschaftliche Schocks reagieren zu können und die Finanzierung von Initiativen für nachhaltiges Wachstum und die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen.

3.3. Alles in allem würde das Eigenmittelmodell auch die Fiskalkapazität der Wirtschafts- und Währungsunion stärken und so möglicherweise zu einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz führen und zur Abfederung asymmetrischer makroökonomischer Schocks beitragen. Der Rückgriff auf Eigenmittel würde auch die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen stärken, da die Finanzierung strikt an die Ziele der EU, beispielsweise in den Bereichen Klimawandel und wirtschaftliche Nachhaltigkeit, gebunden ist. Die Verknüpfung zwischen den politischen Zielen der EU und ihren Finanzierungsquellen bei der Auswahl der Eigenmittelformen ist eine wichtige Erwägung, die der EWSA unterstützt.

3.4. Der EWSA weiß um die Tatsache, dass die Ermittlung der Eigenmittel eine schwierige Aufgabe ist und dass die in Betracht gezogenen Optionen jeweils spezifische Nachteile haben könnten (insbesondere in Bezug auf Hinlänglichkeit, Stabilität oder Effizienz). Deshalb ist, wie von der Kommission vorgeschlagen, ein System notwendig, dass verschiedene Eigenmittel kombiniert, um z. B. Schwankungen beim Zufluss der Eigenmittel zu minimieren. Eine Kombination aus Eigenmitteln trägt auch zu einer gerechteren Verteilung der finanziellen Belastung zwischen den Mitgliedstaaten bei.

3.5. Der EWSA ist zudem der Auffassung, dass die Effizienz bei der Verwaltung der Eigenmittel von entscheidender Bedeutung ist. Dies muss jedoch auf der Ausgabenseite in allen Phasen mit Effizienz und Wirksamkeit einhergehen. Insbesondere gilt das für die Ausgaben für den Klima-Sozialfonds⁽²⁾, mit dem die negativen sozialen Auswirkungen der höheren CO₂-Preise in den Bereichen Verkehr und Gebäudebeheizung abgemildert werden sollen. Der EWSA hat diesbezüglich bereits seine Bedenken geäußert, insbesondere in Bezug auf die Tatsache, dass die Kosten eines Emissionshandelssystems für Gebäude und Verkehr schwerer als die erwarteten Vorteile wiegen und zu unkontrollierten Preisausschlägen führen könnten. Der EWSA hat auch auf die enorme Herausforderung aufmerksam gemacht, in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten mit oft sehr unterschiedlichen sozioökonomischen und klimatischen Bedingungen einen wirksamen und fairen Ausgleichsmechanismus zu entwerfen.

3.6. Der EWSA stellt fest, dass die Mitgliedstaaten nach derzeitigem Stand die Einnahmen aus den Versteigerungen von EHS-Zertifikaten für Klimaschutzmaßnahmen und für die Förderung von Investitionen in die vom Emissionshandelssystem erfassten Sektoren verwenden, was die Emissionsreduktion beschleunigt hat. Angesichts der Tatsache, dass die EHS-Einnahmen teilweise in die Rückzahlung der Zuschusskomponente von NextGenerationEU fließen, warnt der EWSA vor möglichen finanziellen Zwängen, die die weitere Unterstützung der europäischen Wirtschaft und Bevölkerung während des Übergangs zur CO₂-Neutralität einschränken würden.

3.7. Der EWSA begrüßt den Investitionsfonds und sein Ziel, die Unternehmen bei Investitionen in saubere Energie und eine saubere Industrie zu unterstützen. Dennoch hat der EWSA bereits seine Zweifel daran geäußert, ob dieser Fonds die Wettbewerbsposition der EU-Industrie aufrechterhalten und stärken wird.

3.8. Der EWSA stimmt den von der Kommission vorgeschlagenen drei neuen Einnahmequellen zwar generell zu, warnt jedoch vor Auswirkungen der zusätzlichen Einnahmen auf Haushalte und Unternehmen. So kann es sich als notwendig erweisen, zusätzliche steuerliche Belastungen mit einer Steuerreform oder Ausgleichsmechanismen auf nationaler Ebene zu

⁽²⁾ ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 158.

verknüpfen. Darüber hinaus warnt der EWSA vor den Auswirkungen der infolge des Krieges in der Ukraine gestiegenen Energiepreise auf Haushalte und Unternehmen. Diese zusätzlichen Kosten und ihre sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen könnten den Kommissionsvorschlag zunichtemachen. Dies ist angesichts des Krieges in der Ukraine umso wichtiger. Deshalb muss der Kommissionsvorschlag früher oder später möglicherweise überarbeitet werden. Der EWSA ist folglich entschlossen, die ungewisse Entwicklung der menschlichen und materiellen Auswirkungen dieser ungeheuerlichen Invasion kontinuierlich zu überprüfen und zu verfolgen, um zu gegebener Zeit die beste Vorgehensweise zu ermitteln.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA stimmt zwar zu, dass Finanzierungsquellen erforderlich sind, um NextGenerationEU wirksam zurückzahlen, betont jedoch auch, dass diese Finanzierungsquellen stabil, sozial gerecht und unternehmensfreundlich sein müssen. Stabilität ist ein absolutes Muss, ebenso wie Einfachheit und Sicherheit. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass die eingeführten Systeme, allen voran das EHS und das CO₂-Grenzausgleichssystem, resilient gegenüber wirtschaftlichen Schocks sind. Eine weitere Belastung der Haushalte und Unternehmen ist ebenfalls zu vermeiden. Der EWSA wird sich an dieser Stelle sein Urteil über die möglichen Auswirkungen der Finanzierungsquellen auf die Haushalte und Unternehmen vorbehalten. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EWSA gezieltere Folgenabschätzungen auf Länderebene und für bestimmte Wirtschaftszweige, um etwaige negative Folgen für die Haushalte und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen insgesamt zu ermitteln. Eine Bewertung der im Rahmen von NextGenerationEU ausgezahlten Mittel wäre ebenfalls von Bedeutung.

4.2. Der EWSA stimmt zwar zu, dass die Mitgliedstaaten gemäß der OECD-Steuerreform einen Teil ihrer Residualsteuereinnahmen als Eigenmittel an die Kommission übertragen sollen, betont jedoch, dass dies nicht zu weiteren Belastungen der Haushalte oder Unternehmen führen darf. Der EWSA empfiehlt, diese Übertragung erforderlichenfalls mit einer Steuerreform auf anderen Ebenen zu verknüpfen, um den Haushalten und Unternehmen keine zusätzlichen Abgaben aufzubürden.

4.3. Der EWSA hält das vorläufige internationale Körperschaftsteuerabkommen der OECD für einen wichtigen Durchbruch bei den Bemühungen, internationale Unternehmen dort zu besteuern, wo ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten und Wertschöpfung stattfinden. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die neuen Vorschriften für Stabilität und Kohärenz des internationalen Steuersystems sorgen können. Er ist jedoch überzeugt, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen im internationalen Steuersystem stets gewahrt werden sollten. Die Umsetzung der neuen Vorschriften sollte zeitgleich in der EU und in den wichtigsten Handelspartner- und Konkurrenzländern der EU erfolgen. Darüber hinaus sollte die Anwendung der neuen Vorschriften mit den harmonisierten Definitionen und Normen im Einklang stehen. Der EWSA verweist auch auf die Schwankungen im Zusammenhang mit den Körperschaftsteuereinnahmen und die Schwierigkeiten bei der Schätzung der künftigen Einnahmen aus dieser Eigenmittelquelle. Er betont, dass die endgültigen Einzelheiten der Umsetzung des Abkommens noch erörtert werden. In diesem Sinne ist es nach Auffassung des EWSA noch verfrüht, diese neuen Ressourcen als ständige EU-Mittel zu betrachten, vor allem wenn geprüft werden muss, ob die EU-Mitgliedstaaten einen Teil der Steuereinnahmen an Drittländer abführen müssen.

4.4. Der EWSA hält den Vorschlag, die Einnahmen aus dem EHS, die derzeit im Wesentlichen eine nationale Ressource darstellen, zu Eigenmitteln zu machen, für ehrgeizig. Der EWSA ist jedoch besorgt, dass mit diesem Vorschlag keine Anreize für eine drastische Reduzierung der Umweltverschmutzung geschaffen werden, indem sichergestellt wird, dass die Verursacher zahlen. Darüber hinaus ist der EWSA der Ansicht, dass das Verursacherprinzip in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen angewandt werden sollte. Die Herausforderung dabei ist nach wie vor die Frage, wie diese Einnahmen am besten reinvestiert werden können, um der örtlichen Bevölkerung zugute zu kommen. Außerdem müssen die Auswirkungen dieses Vorschlags auf Branchen wie den Immobilienmarkt in den einzelnen Ländern und Regionen bewertet werden, da die Planungsvorschriften oft variieren und die Kosten der Energieeffizienz zu höheren Immobilienpreisen führen könnten. Der EWSA begrüßt den befristeten Mechanismus zur solidarischen Anpassung, der für einen gerechten Beitrag aller Mitgliedstaaten zu den Eigenmitteln sorgt und eine Ober- und Untergrenze abhängig vom BNE-Verteilungsschlüssel vorsieht. Dadurch wird vermieden, dass einige Mitgliedstaaten während des Übergangs zu nachhaltigeren Volkswirtschaften Beiträge zum EU-Haushalt leisten, die unverhältnismäßig gegenüber der Größe ihrer Volkswirtschaft sind. Andererseits befürchtet der EWSA, dass eine nur teilweise Umsetzung des EHS den Klima-Sozialfonds gefährden würde, und sieht die Gefahr, den Mitgliedstaaten einen Vorwand an die Hand zu geben, für unpopuläre Maßnahmen Brüssel verantwortlich zu machen.

4.5. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel die politischen Ziele der EU unterstützen müssen, insbesondere in Bezug auf den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit und das nachhaltige Wachstum. Gleichzeitig müssen sie zu einem besseren Wohlergehen der Unionsbürgerinnen und -bürger führen.

4.6. Des Weiteren gilt es zu dafür Sorge zu tragen, dass die aus den Vorschlägen resultierende finanzielle Last gerecht auf die Mitgliedstaaten verteilt wird. Der EWSA hebt die strukturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hervor und verweist darauf, dass sich die einzelnen Vorschläge auf die Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirken. Der EWSA begrüßt die Art und Weise, wie die Mittel aus dem Klima-Sozialfonds auf nationaler Ebene auf der Grundlage des relativen Wohlstands in den einzelnen Ländern und Regionen zugewiesen werden sollen. Eine faire Umsetzung der Vorschläge in der gesamten EU ist unabdingbar. Ebenso wichtig ist, dass die Berechnung, Übertragung und Kontrolle der neuen Eigenmittel nicht zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand für die Europäische Kommission, die Organe der Union oder die nationalen Verwaltungen führen.

Brüssel, den 18. Mai 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 zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050“

(COM(2022) 34 final)

(2022/C 323/10)

Berichtersteller: **Krzysztof BALON**

Mitberichtersteller: **Gonalo LOBO XAVIER**

Befassung	Europäische Kommission, 2.5.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	6.5.2022
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	132/0/1
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont, dass der soziale, wirtschaftliche und territoriale Zusammenhalt ein im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankertes Ziel ist und dass die Verwirklichung dieses Ziels auf lange Sicht maßgebend für die Erreichung der Klimaneutralität Europas bis 2050 ist. Kurz- und mittelfristig hingegen stellt die Aggression Russlands auf die Ukraine die größte Herausforderung in Bezug auf die Kohäsionspolitik dar, zumal er de facto auch ein Akt der Aggression gegen die EU ist.

1.2. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA mit Blick darauf, dass die Ukraine einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt und sich die ukrainische Zivilgesellschaft dezidiert für einen möglichst raschen EU-Beitritt ausspricht, eine möglichst baldige Aufnahme der Ukraine in die Union. Zudem müssen die Kohäsionspolitik und ihre Finanzinstrumente in den kommenden Jahren entsprechend angepasst werden, damit die Herausforderungen des Wiederaufbaus der Ukraine nach dem Krieg bewältigt werden können. Zu diesem Zweck schlägt der EWSA die rasche Einrichtung eines gesonderten EU-Fonds für den Wiederaufbau und die Entwicklung der Ukraine vor.

1.3. Gleichzeitig ruft der EWSA die EU-Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft auf, die Möglichkeiten zur Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine, die sich aus dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) vom 8. März 2022 ⁽¹⁾ sowie aus dem Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Verordnung zu REACT-EU vom 23. März 2022 ⁽²⁾ ergeben, möglichst schnell und möglichst wirksam zu nutzen. Diese Unterstützung sollte in erster Linie von Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich spezialisierter NGO, verteilt werden.

1.4. Eine weitere wichtige Herausforderung ist die Bewältigung der Auswirkungen der noch andauernden Pandemiekrise. Insbesondere bei der Kohäsionspolitik muss berücksichtigt werden, dass die negativen Auswirkungen der Pandemie in den weniger entwickelten Regionen sowie auf benachteiligte Gesellschaftsgruppen im Allgemeinen stärker ausgeprägt waren. Dies rechtfertigt eine „positive Diskriminierung“ bei Beschlüssen über Investitionen und die Vergabe von EU-Mitteln.

1.5. Der EWSA stimmt den Schlussfolgerungen in Kapitel 5 der Mitteilung zu, insbesondere in Bezug auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Klimapolitik, die Erhöhung der Investitionen in Bildung sowie Forschung und Innovation, die wirksame Reaktion auf den demografischen Wandel, den Ausbau der

⁽¹⁾ COM(2022) 109 final.

⁽²⁾ COM(2022) 145 final.

grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (auch im Bereich der Infrastruktur), die Gewährleistung des universellen Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auch im ländlichen Raum, die Vereinfachung und Flexibilität bei der Verwendung von Fonds sowie die konsequente Wahrung des Partnerschaftsprinzips insbesondere in den Beziehungen zu den Organisationen der Zivilgesellschaft.

1.6. Der EWSA spricht sich für eine umsichtige Anwendung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit aus. Es muss gewährleistet werden, dass Regionen, die nicht über alternative Finanzierungsquellen verfügen, bei der Umsetzung der Ex-ante-Konditionalitäten nicht diskriminiert werden. Bei der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz sollte es darum gehen, zu den Besten aufzuschließen.

1.7. Der EWSA hält einen neuen, auf EU-Ebene geförderten fiskalpolitischen Ansatz für notwendig, der die festgelegten Kohäsionsziele stärkt. Um dies zu erreichen, muss eine Fiskalpolitik gefördert werden, die darauf abzielt, den derzeit bestehenden Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu beenden. Andernfalls könnten die bestehenden Unterschiede zwischen den fiskalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten das Risiko eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ erhöhen. Darüber hinaus ist eine tiefgreifende Reform der Haushaltsregeln erforderlich, bei der die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten, Mechanismen der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa sowie eine gerechtere und progressivere europäische Steuererhebung im Mittelpunkt stehen müssen.

1.8. Die Pandemie hat gezeigt, dass der territoriale, der wirtschaftliche und der soziale Zusammenhalt auch mit politischem Zusammenhalt einhergehen sollten. In Krisensituationen muss die Koordinierungsfunktion der EU-Organe auch auf Bereiche ausgeweitet werden, in denen die Verträge keine Zuständigkeiten der Union vorsehen. Dies ist sowohl für das Funktionieren des Binnenmarkts als auch für die Erholung und Stärkung der Resilienz sowie für die Förderung der europäischen Solidarität und Identität von zentraler Bedeutung.

1.9. Aufgabe der Kohäsionspolitik ist es, die Erreichung der Entwicklungs- und Klimaziele der Union sicherzustellen. Allerdings sollte die Kohäsionspolitik gleichermaßen darauf abzielen, alle 20 Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte vollständig und konsequent umzusetzen. Die Umsetzung der Klimapolitik erfordert nicht nur eine wirksame Verwendung der Mittel aus dem Fonds für einen gerechten Übergang, sondern auch ergänzende Maßnahmen auf regionaler Ebene, die u. a. im Wege des sozialen Dialogs Arbeitsplätze erhalten und hochwertige Beschäftigung gewährleisten. Gleichzeitig müssen die Sozialschutzsysteme gestärkt werden, die nicht nur Instrumente zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, sondern auch zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts sind.

1.10. Der Erfolg der Kohäsionspolitik hängt von einer möglichst umfassenden Einbeziehung der sozialwirtschaftlichen Akteure in ihre Umsetzung ab, insbesondere jener, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse u. a. für Menschen mit Behinderungen und andere sozial benachteiligte Gruppen erbringen, in Zusammenarbeit mit Arbeitnehmern und Freiwilligen ein hohes Maß an sozialer Teilhabe und Gerechtigkeit gewährleisten und den digitalen Wandel und den Umweltschutz unterstützen. Diesen Akteuren sollten durch eine gezielte finanzielle Unterstützung aus EU-Fonds, eine Vorzugsbehandlung in den Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, eine Vereinfachung der Vorschriften, eine erhebliche Verringerung unnötiger Kontrolltätigkeiten und die Abschaffung bürokratischer Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten günstige Bedingungen für ihre Entwicklung geboten werden.

1.11. Fortschritte im Bereich der Digitalisierung sind ein wichtiges Element der Kohäsionspolitik. Der digitale Wandel sollte nicht nur zur Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität beitragen, sondern auch zu einem besseren Bildungsniveau und einer stärkeren sozialen Teilhabe aller in der Union lebenden Menschen, einschließlich benachteiligter Gruppen. Zu diesem Zweck ist es notwendig, einen universellen Zugang zu Breitbandinternet als kostenloser öffentlicher Dienstleistung sicherzustellen.

1.12. Der EWSA weist darauf hin, dass für eine wirksame Nutzung der Technologien durch die gesamte Gesellschaft und in allen Unternehmen darüber hinaus noch weitere Arten von Infrastruktur benötigt werden. Dies muss von den Mitgliedstaaten bei Investitionsentscheidungen angegangen werden.

1.13. Der EWSA ruft die Mitgliedstaaten und die Regionen der EU auf, die Sozialpartner wie auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft möglichst umfassend und glaubwürdig in die Gestaltung der Kohäsionspolitik und die Überwachung ihrer Auswirkungen einzubeziehen. Durch eine derartige Einbeziehung könnte auch leichter gemessen werden, inwieweit die kohäsionspolitischen Ziele verwirklicht wurden. Dabei sollten nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Indikatoren herangezogen werden, die nicht nur das Wachstum, sondern auch die Entwicklung messen. Es ist überaus wichtig, dass die Europäische Kommission die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in den Mitgliedstaaten kontinuierlich überwacht. Eine vollständige und transparente Umsetzung dieses Prinzips führt nämlich zu einer effizienteren und kostenwirksameren Verwendung der EU-Haushaltsmittel.

1.14. Unabhängig von der Einbindung von Organisationen der Zivilgesellschaft und des EWSA an den regelmäßig stattfindenden Kohäsionsforen schlägt der EWSA vor, alljährlich eine der Umsetzung der Kohäsionspolitik gewidmete Begleitveranstaltung zum Europäischen Rat zu organisieren, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen würden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt die „Mitteilung der Kommission zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050“. Der Bericht stellt eine dringend erforderliche Informationsquelle über die Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Probleme dar, die sich bei der Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele stellen. Dieses neue Dokument ist umso wichtiger, als seit der Veröffentlichung des letzten — siebten — Kohäsionsberichts mehr als vier Jahre vergangen sind. Aufgrund des Zeitpunkts der Veröffentlichung der Mitteilung konnte die Kommission darin noch nicht die Auswirkungen der russischen Aggression auf die Ukraine berücksichtigen, die de facto ein Akt der Aggression gegen die EU ist und die kurz- und mittelfristig größte Herausforderung für die Kohäsionspolitik im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise und dem Wiederaufbau nach dem Krieg bzw. der europäischen Integration der Ukraine darstellt.

2.2. Angesichts des wiederholt geäußerten Willens der Ukraine, der EU beizutreten sowie mit Blick auf die starke proeuropäische Haltung der ukrainischen Zivilgesellschaft und das diesbezüglich an die EU gerichtete förmliche Ersuchen spricht sich der EWSA nachdrücklich für einen möglichst baldigen Beitritt der Ukraine zur EU sowie für eine entsprechende Anpassung der Kohäsionspolitik und ihrer Finanzinstrumente in den kommenden Jahren einschließlich der raschen Schaffung eines eigenen Wiederaufbau- und Entwicklungsfonds für die Ukraine aus.

2.3. Gleichzeitig ruft der EWSA die Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft in der EU auf, die Möglichkeiten zur Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine, die sich aus dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) ⁽³⁾ vom 8. März 2022 ergeben, möglichst schnell und möglichst wirksam zu nutzen. Erforderlich sind auch Maßnahmen, die eine schnelle und flexible Übertragung der im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2014–2021 und des REACT-EU-Instruments eingesparten Mittel auf Maßnahmen zur direkten Unterstützung von Flüchtlingen insbesondere in den Nachbarländern der Ukraine ermöglichen, sowie die Einrichtung eines speziellen Fonds zu diesem Zweck, falls die derzeit verfügbaren Mittel nicht ausreichen. Mit dem CARE-Instrument sollten Mittel für den Ausbau der operativen Kapazitäten der Sozialpartner und anderer beteiligter Organisationen der Zivilgesellschaft bereitgestellt werden, damit sie die ukrainischen Flüchtlinge bei deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt vertreten können.

2.4. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA nachdrücklich den Vorschlag der Kommission ⁽⁴⁾, die REACT-EU-Verordnung dahingehend zu ändern, dass den Mitgliedstaaten, die als Transit- oder Endbestimmungsländer mit der größten Zahl von Kriegsflüchtlingsen aus der Ukraine konfrontiert sind, ein größerer Anteil der Mittel aus der erhöhten Vorschusszahlung zugewiesen werden kann.

2.5. Mit Blick auf den enormen Beitrag, den die zivilgesellschaftlichen Organisationen der an die Ukraine angrenzenden EU-Mitgliedstaaten bisher zur Unterstützung der Flüchtlinge aus der Ukraine geleistet haben und der weit über die Unterstützung durch die Behörden hinausgeht, fordert der EWSA die Mitgliedstaaten auf, ihre organisatorische und finanzielle Unterstützung für diese Organisationen, auch aus EU-Mitteln, aufzustocken.

2.6. Die Bewältigung der derzeitigen Pandemiekrise stellt ebenfalls eine große Herausforderung dar. Im Kohäsionsbericht wird hervorgehoben, dass die Pandemie zur größten Rezession seit 1945 geführt hat, insbesondere in Sektoren, die von persönlichen Kontakten abhängen (z. B. Tourismus). Zudem hat sie unsere Arbeitsplätze und Schulen, unser gesellschaftliches Leben und die Situation in den Grenzgebieten drastisch verändert. In den weniger entwickelten Regionen hatte die Pandemie insgesamt stärkere negative Auswirkungen, was das Konvergenztempo verlangsamte.

2.7. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Kohäsionspolitik alle zentralen Politikfelder, darunter auch fiskalpolitische Maßnahmen, abdecken sollte. In diesem Zusammenhang stellt der EWSA fest, dass die zwischen der Fiskalpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede dazu beitragen, dass sich Europa unterschiedlich schnell entwickelt. Eine auf die Kohäsion ausgerichtete Steuerpolitik muss dem Wettbewerb zwischen den 27 verschiedenen Steuersystemen der Mitgliedstaaten einen Riegel vorschieben, denn dieser ermöglicht es multinationalen Unternehmen, ihre

⁽³⁾ COM(2022) 109 final.

⁽⁴⁾ COM(2022) 145 final.

Gewinne derart zu maximieren, dass die Ungleichheiten dauerhaft fortgeschrieben werden. Daher ist eine tiefgreifende Reform der Haushaltsregeln erforderlich, bei der die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten, Mechanismen der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa sowie eine gerechtere und progressivere europäische Steuererhebung im Mittelpunkt stehen.

2.8. Darüber hinaus ist der EWSA besorgt darüber, dass sich die für 2023 geplante Wiedereinführung zentraler Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts negativ auf den Zusammenhalt auswirkt.

2.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Herausforderungen im Bereich der Kohäsionspolitik in der Kommissionsmitteilung erschöpfend und präzise dargelegt werden. Er stimmt den Schlussfolgerungen in Kapitel 5 der Mitteilung zu. Für besonders wichtig hält er

2.9.1. den Umgang mit dem Druck auf die Demokratie und ihre Werte, u. a. durch den Ausbau der partizipativen Demokratie und die aktive Einbeziehung lokaler Akteure, darunter auch sozialwirtschaftlicher Akteure, der Sozialpartner sowie weiterer Organisationen der Zivilgesellschaft, in die Planung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie die konsequente Einhaltung des Partnerschaftsprinzips in der Kohäsionspolitik;

2.9.2. die Ausweitung des Mechanismus für einen gerechten Übergang, insbesondere indem die Sozialkosten der Abschwächung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel angegangen werden, u. a. durch die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft;

2.9.3. die Erhöhung der Investitionen in Kompetenzen und die Förderung der Kreativität und unternehmerischen Initiative der Menschen während ihres gesamten Lebens, insbesondere durch Bildung, Weiterbildung und lebenslanges Lernen im Bereich des technologischen, ökologischen und digitalen Wandels, sowie die deutliche Verbesserung des Niveaus der formalen Bildung in Regionen, in denen dieses noch nicht zufriedenstellend ist, darunter auch im ländlichen Raum und in Regionen in Randlage. Besondere Aufmerksamkeit muss in diesem Zusammenhang der Verbesserung der Situation im Bereich des lebenslangen Lernens in kleinen und mittleren Unternehmen sowie von irregulären Arbeitnehmern gewidmet werden;

2.9.4. die Ausweitung der Investitionen in die Forschung und Entwicklung und die damit einhergehende Förderung von Innovationen, die dazu beitragen können, die Entwicklung in weniger entwickelten Regionen voranzubringen, sowie den Ausbau des gesamten Fördersystems auf regionaler Ebene in Anlehnung an die Strategien für intelligente Spezialisierung ⁽⁵⁾;

2.9.5. eine wirksame Reaktion auf den demografischen Wandel, insbesondere durch die Förderung der Beschäftigung von Menschen aus Gruppen mit niedrigeren Beschäftigungsquoten wie Jugendliche ohne ausreichende Berufserfahrung, ältere Menschen, Menschen mit geringeren beruflichen Qualifikationen sowie Migrantinnen und Migranten aus Drittländern;

2.9.6. die Stärkung der grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung klimafreundlicher Eisenbahninfrastruktur in Grenzgebieten, sowie die konsequente Aufrechterhaltung offener Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten auch in Krisenzeiten;

2.9.7. die Stärkung der Verbindungen zwischen Stadt und Land, auch um den Zugang aller Unionsbürgerinnen und -bürger zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sicherzustellen, die sich häufig auf städtische Gebiete konzentrieren;

2.9.8. die Sicherstellung einer voll und ganz mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik vereinbaren Verwendung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität durch den ordnungsgemäßen Einsatz der Mittel, u. a. durch eine enge Koordinierung der Verwendung von Mitteln aus verschiedenen Fonds;

2.9.9. die Optimierung der Kohäsionspolitik aus Sicht der Begünstigten durch die Vereinfachung und Flexibilität bei der Umsetzung der Fonds, die zur Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele beitragen sollen; Dabei sollte auf den Erfahrungen mit Vereinfachungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgebaut und besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, kleinen Organisationen der Zivilgesellschaft die Beantragung, Durchführung und Abrechnung von im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Projekte zu erleichtern.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_de.pdf

2.10. Die Erweiterung des Schengen-Raums um Länder, die ihm noch nicht angehören, die aber alle rechtlichen Anforderungen erfüllen, wird sich unmittelbar auf die Konsolidierung der Komplementarität, der Wettbewerbsfähigkeit und des Zusammenhalts der Entwicklung der EU, insbesondere in Osteuropa, auswirken.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. *Ungleiche Fortschritte bei der Konvergenz: Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten?*

3.1.1. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Auswirkungen der Pandemiekrise auf die Konvergenz nicht zur Entstehung eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ führen. Der Grundsatz der Zusätzlichkeit ist daher umsichtig anzuwenden. Darüber hinaus dürfen die im Programmplanungszeitraum 2021-2027 vorgesehenen Ex-ante-Konditionalitäten, die eine Reihe von notwendigen Voraussetzungen für die Bereitstellung von Mitteln vorschreiben, nicht zum Ausschluss von Regionen führen, in denen keine alternativen Quellen zur Finanzierung von Wirtschaftswachstum, Klimapolitik und sozialer Entwicklung zur Verfügung stehen.

3.1.2. Eine Verlagerung der Mittel von den reicheren auf die ärmeren Regionen ist nach wie vor notwendig. Beim Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz sollte es darum gehen, zu den Besten aufzuschließen.

3.2. *Neue Risiken für die Kohäsionspolitik*

3.2.1. Die Vereinten Nationen weisen mahnend darauf hin, dass die Flüchtlingsbewegungen aufgrund des Klimawandels zunehmen werden. Es sind neue rechtliche Rahmenbedingungen und neue Strategien erforderlich, die eine Niederlassung der Flüchtlinge in den Aufnahmeländern ermöglichen und deren Beschäftigung und Sozialschutz gewährleisten. Im jüngsten Vorschlag für eine Verordnung über Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt⁽⁶⁾ wird auf diese Umweltkrisen nicht eingegangen. Dabei werden sie Millionen Menschen in die EU und sogar innerhalb der EU in die Flucht treiben.

3.2.2. Stark steigende Lebensmittelpreise werden ein zusätzliches Risiko für benachteiligte Regionen und Menschen in der EU darstellen, was im Rahmen der Kohäsionspolitik angegangen werden sein sollte.

3.3. *Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierungsfunktion der EU-Organe*

3.3.1. Die Pandemiekrise hat gezeigt, dass für einen stärkeren territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt die Koordinierungsfunktion der EU-Organe ausgeweitet werden muss, und zwar auch in Bereichen, in denen die Verträge keine Zuständigkeiten der Union vorsehen. Dies gilt insbesondere für Krisensituationen. Einerseits hat die Europäische Kommission bei der Versorgung der Mitgliedstaaten mit COVID-19-Impfstoffen eine sehr positive Rolle gespielt, andererseits haben aber die Mitgliedstaaten eigenständig und in der Regel ohne Konsultationen auf bilateraler bzw. europäischer Ebene Einschränkungen bei der Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums und innerhalb der gesamten EU beschlossen. Auch die Kriterien für diese Beschränkungen wurden auf nationaler Ebene festgelegt. Der EWSA hat derartige Praktiken bereits kritisiert⁽⁷⁾ und betont, dass die Aufrechterhaltung offener Grenzen im Schengen-Raum sowohl für das Funktionieren des Binnenmarkts als auch für den Wiederaufbau und die Stärkung der Resilienz sowie für die Förderung der europäischen Solidarität und Identität von zentraler Bedeutung ist. Nach Ansicht des EWSA hat die Pandemie deutlich gemacht, dass der territoriale, der wirtschaftliche und der soziale Zusammenhalt auch mit politischem Zusammenhalt einhergehen sollte.

3.4. *Soziale Inklusion als Grundvoraussetzung für den Erfolg der Kohäsionspolitik*

3.4.1. Infolge der Pandemiekrise ist die Zahl der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU im Jahr 2020 um fünf Millionen gestiegen. Für den sozialen Zusammenhalt und damit auch für die Erreichung der Entwicklungs- und Klimaziele der Union stellt dies eine ernsthafte Bedrohung dar. Es liegt auf der Hand, dass die Kohäsionspolitik weiterhin diesen Zielen dienen und auch das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit fördern sollte. Allerdings sollte die Kohäsionspolitik gleichermaßen darauf abzielen, alle 20 Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte vollständig und konsequent umzusetzen. Die Umsetzung der Säule sozialer Rechte sollte mit dem Ausbau des sozialen und zivilen Dialogs sowie mit dem sozialen Engagement von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einhergehen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, auch im Bereich der Bildung, gewidmet werden.

3.4.2. Der EWSA unterstreicht die wichtige Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit, die trotz der strukturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ein wesentlicher Faktor für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Inklusion der Bürgerinnen und Bürger sind. Darüber hinaus ist die Stärkung der sozialen Sicherheit auch Teil der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und beruht auf gemeinsamen Werten der EU.

⁽⁶⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (COM(2020) 613 final).

⁽⁷⁾ ABL C 155 vom 30.4.2021, S. 45.

3.5. Die Rolle der Sozialwirtschaft, der Freiwilligentätigkeit und der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik

3.5.1. Der EWSA hat bereits betont ⁽⁸⁾, dass gemeinnützige sozialwirtschaftliche Unternehmen hochwertige Arbeitsplätze schaffen und erhalten, die Chancengleichheit auch für Menschen mit Behinderungen und andere sozial benachteiligte Gruppen fördern, für ein hohes Maß an sozialer Teilhabe und Gerechtigkeit sorgen und den digitalen und ökologischen Wandel unterstützen.

3.5.2. Dass die Sozialwirtschaft strategisch zur Stärkung der sozialen Dimension in Europa und damit auch zur Umsetzung der Ziele des sozialen Zusammenhalts beiträgt, ist während der Pandemiekrise besonders deutlich geworden. Deshalb sollten sozialwirtschaftliche Maßnahmen besonders aus den EU-Kohäsionsfonds unterstützt werden.

3.5.3. Gemeinnützige Sozialunternehmen und vergleichbare Organisationen ohne Erwerbszweck sollten auch dadurch gestärkt werden, dass ihnen im Rahmen der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Vergleich zu öffentlichen oder kommerziellen Bietern eine Sonderbehandlung gewährt wird. Dies sollte für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung, zumal sich Sozialunternehmen und gemeinnützige Organisationen häufig für ihre Tätigkeit vor allem auf die unentgeltliche Freiwilligentätigkeit stützen, auf die in einigen Mitgliedstaaten über 2 % des BIP entfällt.

3.5.4. In Bezug auf den sozialen Zusammenhalt sollte auch betont werden, dass „Freiwilligenarbeit [...] als eine der sichtbarsten Ausdrucksformen von Solidarität einen Wert für Einzelpersonen, Gemeinschaften, die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft allgemein [hat]. Sie fördert und erleichtert die soziale Inklusion, trägt zum Aufbau von sozialem Kapital bei und hat eine transformative Wirkung auf die Gesellschaft“ ⁽⁹⁾.

3.6. Kohäsionspolitik, Klimawende und Beschäftigung

3.6.1. Nach der COVID-19-Pandemie müssen sich die Europäische Union und der Rest der Welt einem Klima- und Umweltnotstand stellen. Wäre es nicht zur Pandemiekrise gekommen, dann wäre der Kampf gegen den Klimanotstand nun das Hauptziel der Europäischen Union im Rahmen der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung ⁽¹⁰⁾. In einer kürzlich verabschiedeten Stellungnahme ⁽¹¹⁾, die sich allerdings auf den Bildungsbereich bezieht, hat der EWSA die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten daran erinnert, dass sie die Umweltpolitik besser mit der Beschäftigungspolitik verknüpfen müssen.

3.6.2. Die Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft erfordert jedoch auch Maßnahmen, die einen gerechten Übergang für die schwächsten Bevölkerungsgruppen und geografischen Gebiete erleichtern, da der Klimanotstand aufgrund seiner ungleichen Auswirkungen auf die verschiedenen geografischen Gebiete Europas ein hohes Kohäsionsrisiko darstellt. Der Übergang zu einem umweltfreundlicheren und sozial verträglichen Produktionsmodell kann nur vollzogen werden, wenn der ökologische Wandel der Unternehmen, der Arbeitsmethoden und des Arbeitsmarktes im Allgemeinen gefördert wird. Diese Maßnahmen werden gute Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, die Ressourceneffizienz steigern und langfristig ausgerichtete, CO₂-arme und nachhaltige Gesellschaften aufbauen.

3.6.3. Aus all diesen Gründen ist es notwendig, Maßnahmen, Empfehlungen und Leitlinien zu berücksichtigen, die dazu beitragen können, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, ihre Rechtsvorschriften und ihre Strategien zu verbessern, um die Chancen und Herausforderungen des ökologischen Wandels und der Dekarbonisierung durch eine Strategie für einen gerechten Übergang zu meistern. Diese Strategie dient als Handlungsleitfaden zur Optimierung der Vorteile und zur Minimierung der Risiken in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Sozialschutz.

3.6.4. Der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, die Kapazitäten zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens für junge Menschen und ihre Familien, die Sicherstellung eines ethischen Gleichgewichts zwischen Berufs- und Privatleben, stabile Beschäftigungsmöglichkeiten, angemessene Arbeitsbedingungen und finanzielle und digitale Inklusion sind für junge Menschen und für die Zukunft der nachhaltigen Entwicklung der EU von großer Bedeutung.

3.6.5. Allerdings sind weitere Maßnahmen zur Ergänzung des Fonds für einen gerechten Übergang (insbesondere auf regionaler Ebene) erforderlich, um Arbeitsplätze zu erhalten und hochwertige Beschäftigung zu gewährleisten. Besonders wichtig ist dabei die Rolle des sozialen Dialogs und der umfassenden Einbeziehung der Sozialpartner, auch durch den Abschluss von Tarifverträgen. Darüber hinaus sollten im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Verringerung von Ungleichheiten und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung Instrumente wie Tarifverhandlungen zum Einsatz kommen.

⁽⁸⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 131.

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Freiwilligentätigkeit — Bürgerinnen und Bürger gestalten die Zukunft Europas“ (Initiativstellungnahme) (AbI. C 152 vom 6.4.2022, S. 19).

⁽¹⁰⁾ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁽¹¹⁾ EWSA-Stellungnahme „Eine EU-Strategie für bessere grüne Fähigkeiten und Kompetenzen für alle“ (Initiativstellungnahme) (AbI. C 56 vom 16.2.2021, S. 1).

3.7. Digitaler Wandel und digitale Bildung

3.7.1. Die Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und digitalem Wandel wird immer enger. Wie die Kommission in ihrem Bericht jedoch hervorhebt, haben nur zwei von drei Personen in Städten und eine von sechs Personen auf dem Land Zugang zu Hochgeschwindigkeitsinternetanschlüssen. Der EWSA hat bereits betont ⁽¹²⁾, dass der digitale Wandel nicht nur zu Produktivitätssteigerungen, sondern auch zur Verbesserung der Bildung sowie der politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe aller Unionsbürgerinnen und -bürger beitragen sollte, darunter auch älterer Menschen, Menschen mit Behinderungen, von sozialer Ausgrenzung bedrohter Menschen sowie weiterer schutzbedürftiger Gruppen. Deshalb fordert er erneut die Gewährleistung eines universellen Zugangs aller Unionsbürgerinnen und -bürger zur Hochgeschwindigkeits- und Breitbandinternetversorgung als kostenloser öffentlicher Dienstleistung. Einer der Garanten für den Erfolg des digitalen Wandels ist nämlich der universelle Zugang zum Internet und die damit einhergehenden Bildungsmöglichkeiten. Ein kostenloser Internetzugang ist für das reibungslose Funktionieren des Bildungssystems im ländlichen Raum besonders wichtig. Dieses liegt in vielen Mitgliedstaaten unter dem Niveau der Bildungseinrichtungen in Städten.

3.8. Kohäsionspolitik und Qualität von Governance und Rechtsstaatlichkeit

3.8.1. Seit vielen Jahren beobachtet der EWSA, dass einige Mitgliedstaaten Nachholbedarf hinsichtlich der Koordinierung auf regionaler Ebene und grundsätzlich in Bezug auf eine wirksame regionale Regierungsebene als Bindeglied zwischen der nationalen und der lokalen Regierungsebene haben, die in der Lage ist, regionale Strategien zu entwerfen, die für die Entwicklung und Konvergenz der Regionen von Bedeutung sind. Der Zentralstaat ist oft unfähig, die Bedürfnisse und Prioritäten seiner Gebietskörperschaften richtig zu interpretieren, überträgt den regionalen Einrichtungen aber dennoch mitunter nicht die erforderlichen Befugnisse, weshalb diese lediglich den Resonanzkörper für die nationale Politik bilden und keinen Mehrwert für die Region schaffen ⁽¹³⁾. In diesem Zusammenhang sollten die EU-Mittel zudem besser für den Aufbau der Kapazitäten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingesetzt werden.

3.8.2. Darüber hinaus werden die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen Fällen nur am Rande an der Entscheidungsfindung beteiligt: Bei den Konsultationen bleibt der Standpunkt der Akteure, die die Lage und die Probleme vor Ort am besten kennen, außen vor.

3.8.3. Ein weiteres, auch von Vertretern der Zivilgesellschaft thematisiertes Problem ist die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten, die sich indirekt auf die Qualität und die Wirksamkeit der kohäsionspolitischen Maßnahmen auswirkt.

3.8.4. Der EWSA ruft die Mitgliedstaaten und die Regionen der EU auf, die Sozialpartner wie auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft möglichst umfassend und glaubwürdig in die Gestaltung der Kohäsionspolitik und die Überwachung ihrer Auswirkungen einzubeziehen. Durch eine derartige Einbeziehung könnte auch leichter gemessen werden, inwieweit die kohäsionspolitischen Ziele verwirklicht wurden. Dabei sollten nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Indikatoren herangezogen werden, die nicht nur das Wachstum, sondern auch die Entwicklung messen.

3.9. Verwaltung der kohäsionspolitischen Mittel und Projekte

3.9.1. Die vorstehenden Erwägungen gelten auch für die Planung, Umsetzung und Überwachung von Programmen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik sowie für die Auswahl der durchzuführenden Projekte. In diesem Zusammenhang ist auf die zunehmende Fragmentierung der öffentlichen Maßnahmen zu achten, die einem ganzheitlichen, von unten nach oben gerichteten Ansatz zur Lösung von Problemen durch bereichsübergreifende Projekte zuwiderläuft. Die Akteure des sozialen und des zivilen Dialogs auf regionaler und lokaler Ebene, die den tatsächlichen Bedarf kennen und wissen, wie dieser gestillt werden kann, sollten eine wichtige Rolle bei der Planung und Koordinierung spielen. Die Projekte sollten so konzipiert sein, dass bei der Erreichung der Ziele Flexibilität gewährleistet ist und den Projektmanagern effiziente Kommunikationskanäle zu den für die Vergabe von EU-Mitteln verantwortlichen Stellen zur Verfügung stehen. Der Schaffung klarer Synergien zwischen dem in Auftrag gegebenen Projekt und den neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten im Zusammenhang mit den höheren Energie- und Rohstoffpreisen sollte mit Blick auf die Erreichung einer angemessenen Absorptionsrate eine große Bedeutung beigemessen werden.

3.9.2. Instrumente wie integrierte territoriale Investitionen sollten im Programmplanungszeitraum 2021–2027 gefördert, besser finanziert und ausgeweitet werden.

3.9.3. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands ergriffen werden, insbesondere indem die erzielten Ergebnisse kontrolliert werden und nicht die Art, wie sie erreicht werden. Letzteres geht nämlich mit komplexen Verwaltungsverfahren sowohl für die Begünstigten als auch für die öffentlichen Verwaltungen einher. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, aus den regelmäßigen von ihr vorgenommenen Bewertungen bezüglich der Kosten für die Verwaltung der EU-Mittel in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der in diesem

⁽¹²⁾ ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 45.

⁽¹³⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68.

Zuge ebenfalls vorgenommenen Evaluierung der Fälle, in denen auf nationaler bzw. regionaler Ebene ungerechtfertigterweise zusätzliche Anforderungen eingeführt werden („Gold-Plating“), die entsprechenden Konsequenzen gegenüber den Mitgliedstaaten und Regionen zu ziehen.

3.10. Umsetzung des Partnerschaftsprinzips

3.10.1. Es ist überaus wichtig, dass die Europäische Kommission die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in den Mitgliedstaaten kontinuierlich überwacht. Die Rechtsgrundlage für dieses Prinzip bildet Artikel 8 der neuen Rahmenverordnung⁽¹⁴⁾, und seine Durchführung ist Gegenstand des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission⁽¹⁵⁾. Gemeint ist damit eine enge Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Planung und Umsetzung von EU-kofinanzierten Programmen mit einem breiten Spektrum an Partnern, insbesondere mit Sozialpartnern und anderen Organisationen, die die Zivilgesellschaft repräsentieren. Eine umfassende und transparente Anwendung dieses Grundsatzes wirkt sich positiv auf eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft sowie auf die Planung zielgenauerer Maßnahmen, die sich besser ergänzen, aus und bewirkt dadurch eine effizientere und kostenwirksamere Verwendung der EU-Mittel. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA, dass die Europäische Kommission im Hinblick auf die Überarbeitung des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften ein Dokument zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips im Programmplanungszeitraum 2021-2027 erarbeitet hat.

3.11. Kohäsionsforum

3.11.1. Der EWSA begrüßt die Ergebnisse des 8. Kohäsionsforums, das am 17./18. März 2022 unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie des EWSA selbst stattgefunden hat.

3.11.2. Der EWSA hat wiederholt vorgeschlagen⁽¹⁶⁾, die Kohäsionspolitik und alle dafür eingesetzten EU-Fonds alljährlich im Rahmen eines speziellen europäischen Gipfels zu prüfen. In diesem Zusammenhang erklärt sich der EWSA bereit, jährlich eine der Umsetzung der Kohäsionspolitik gewidmete Begleitveranstaltung zur Tagung des Europäischen Rates zu organisieren, an der auch Vertreter der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen würden.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

⁽¹⁵⁾ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ABl. L 74 vom 14.3.2014, S. 1).

⁽¹⁶⁾ ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68, ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 43.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit

(COM(2021) 770 final)

zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten

(COM(2021) 773 final)

(2022/C 323/11)

Berichterstatlerin: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Mitberichterstatlerin: **Mariya MINCHEVA**

Befassung	Europäische Kommission, 21.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	204/2/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten erneut auf, die Strategien für die Erwachsenenbildung auszubauen und so sicherzustellen, dass alle Erwachsenen ein Recht auf eine hochwertige und inklusive Erwachsenenbildung für Lebenskompetenzen haben und das Ziel, dass jährlich 60 % der Erwachsenen an einschlägigen Bildungsangeboten teilnehmen, erfüllt oder gar übertroffen werden kann. Für eine wirksame Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte ist es überdies erforderlich, Qualifikationslücken zu schließen und die Steuerung sowie die Finanzierung der Erwachsenenbildung und der Weiterbildung von Arbeitnehmern zu verbessern. Es ist außerdem wichtig, dass Investitionen, notwendige Reformen und ein wirksamer sozialer Dialog zur Förderung der Kompetenzentwicklung im Einklang mit dem ersten Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte (Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen) in das Europäische Semester eingebettet werden.

1.2. Der EWSA verweist auf seine früheren Stellungnahmen zum lebenslangen Lernen und zur Erwachsenenbildung und die darin enthaltenen wichtigen Feststellungen in Bezug auf die Initiativen zu individuellen Lernkonten und Microcredentials. Insbesondere unterstreicht er, dass „Umschulung und Weiterbildung größte Bedeutung für die Unterstützung des ökologischen und des digitalen Wandels in der Wirtschaft haben und als soziale und wirtschaftliche Verantwortung betrachtet werden müssen, für eine inklusive Ausbildung für gute Arbeitsplätze und einen gerechten Übergang für alle zu sorgen. Zukunftsorientierte Wirtschaftsstrategien (einschließlich wirksamer bildungs- und ausbildungspolitischer Maßnahmen) sind erforderlich, um die Weiterqualifizierung und Umschulung der Arbeitskräfte zu unterstützen. Sie können zu einem fairen und sozial gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft beitragen, indem für ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt und damit für inklusive Digitalisierung und hochwertige Arbeitsplätze gesorgt wird. Die Unternehmen benötigen wirksame Unterstützung, um ihre Strategien für die Umschulung und Weiterbildung ihrer Arbeitskräfte zur Förderung von Innovation zu verstärken und zu finanzieren. Gleichzeitig sollte das allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Interesse gewahrt werden. In Tarifverträgen sollte der Zugang zu unterschiedlichen Formen von bezahltem Bildungsurlaub der Arbeitnehmer für persönliche und berufliche Zwecke festgelegt werden“⁽¹⁾. In Fällen, in denen zwischen den Sozialpartnern keine Vereinbarung über bezahlten Urlaub getroffen wird, dieser aber im Rahmen einer staatlichen Initiative vorgesehen ist, sollte die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erfolgen.

1.3. Die rasche Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien muss mit einer wirksamen Weiterqualifizierung und Umschulung einhergehen. Investitionen in die Erwachsenenbildung und die Kompetenzentwicklung können für die wirtschaftliche Erholung und den Aufbau eines sozialen Europas maßgeblich sein. Die EU-Mitgliedstaaten und Sozialpartner

⁽¹⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 16.

sollten neben individuellen Lernkonten auch andere Ansätze und Finanzinstrumente in Betracht ziehen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten nicht an die Stelle bestehender Weiterbildungsangebote durch Arbeitgeber, öffentliche und private Arbeitsvermittlungen, der öffentlichen Unterstützung von Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung oder von anderen Formen der Unterstützung treten. So stellen insbesondere die von den Sozialpartnern verwalteten Bildungsfonds ein wirksames Instrument dar, um dem auf nationaler und Branchenebene ermittelten Aus- und Weiterbildungsbedarf gerecht zu werden.

1.4. Die Verfügbarkeit ausreichend qualifizierter Arbeitskräfte und eine bessere Beschäftigungsfähigkeit sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass Unternehmen sowie die Gesellschaft sich entwickeln und wachsen, Arbeitskräfte beschäftigen und einen Beitrag zu den politischen Zielen der Europäischen Union leisten können. Bereits heute bestehen in einigen Branchen und Regionen Qualifikationsungleichgewichte und ein Arbeitskräftemangel, und diese Tendenzen werden sich weiter verschärfen. In dieser Hinsicht kommt den Mitgliedstaaten und den Arbeitgebern bei der Finanzierung und Förderung der Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eine wichtige Rolle zu. Wenn Europa seine Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit auf lange Sicht stärken will, muss die Kompetenzentwicklung auf den Bedarf der Arbeitsmärkte abgestimmt werden. Dies ist sowohl für die Unternehmen als auch für die Arbeitnehmer von großer Bedeutung.

1.5. Arbeitnehmer sehen sich beim Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert. Wenn die Arbeitnehmer ihre Aus- und Weiterbildung eigenständiger und individueller steuern sollen, muss ihnen eine wirksame Beratung und Unterstützung an die Seite gestellt werden, damit sie die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auswählen und absolvieren, die ihrem Bedarf entsprechen. So würde auch ein optimaler Einsatz der Investitionen in Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sichergestellt, da die Maßnahmen dem ermittelten individuellen Bedarf genau entsprechen würden. Im Falle der arbeitsplatzorientierten Aus- und Weiterbildung könnte ein rein individueller Ansatz die Verknüpfung zwischen der Finanzierung und den Inhalten von Aus- und Weiterbildungsangeboten schwächen, was ein weniger arbeitsplatzorientiertes und somit nicht ausreichend auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber zugeschnittenes Angebot zur Folge haben könnte.

1.6. Der EWSA stimmt der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Berufsbildung zu, in der es heißt, dass die Bedingungen für den Zugang zu und den Anspruch auf Aus- und Weiterbildung durch eine angemessene Kombination von Regelungen an die unterschiedlichen Situationen und Gegebenheiten angepasst werden müssen. Der EWSA ersucht die Kommission, die Aufteilung der Zuständigkeiten und das Subsidiaritätsprinzip zu achten und den Besonderheiten und Rechtsrahmen der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Bei der Annahme und Umsetzung der Vorschläge zu individuellen Lernkonten und Microcredentials ist dafür Sorge zu tragen, dass diese mit den bestehenden Systemen der Mitgliedstaaten für die berufliche Aus- und Weiterbildung, mit der Rolle von Tarifverhandlungen sowie mit den Rechtsvorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und Urlaubsansprüche von Arbeitnehmern vereinbar sind.

1.7. Der EWSA ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten, die bestehenden nationalen und branchenspezifischen Instrumente und Finanzierungsprogramme zu berücksichtigen und zwischen den in einigen Ländern und Branchen noch nicht gesetzlich oder tarifvertraglich definierten Begriffen „Recht“ bzw. „Anspruch“ einerseits und dem Begriff „Bildungskonto“ andererseits zu unterscheiden. Der EWSA ruft dazu auf, in den Vorschlägen vorzusehen, dass alle Erwachsenen, vor allem die besonders schutzbedürftigen, das Recht auf wirksame, hochwertige und inklusive Weiterbildungsangebote für Arbeitnehmer, bezahlten Bildungsurlaub, umfassende Qualifikationen, Validierung des informellen und nichtformalen Lernens sowie Orientierung und Beratung haben. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, ihre Systeme für die Erwachsenenbildung und die berufliche Aus- und Weiterbildung sofern nötig zu verbessern und dazu einen wirksamen sozialen Dialog abzuhalten und die einschlägigen Interessenträger zu konsultieren. Der EWSA begrüßt, dass individuelle Lernkonten für die Aus- und Weiterbildung, Validierung und Berufsberatung genutzt werden können.

1.8. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Qualitätsstandards auf dem Aus- und Weiterbildungsmarkt, insbesondere im Hinblick auf Microcredentials, sowie die möglichen Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze für die Finanzierung von Erwachsenenbildung (z. B. individuelle Lernkonten), einschließlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, des Verwaltungs- und Kostenaufwands, der erreichten Statusänderung (höheres Niveau der formalen Qualifikation), der Qualitätssicherung, der arbeitsmarktrelevanten Ergebnisse sowie des Mehrwerts für die berufliche Entwicklung und die Teilnahmequote in der besonders wichtigen Zielgruppe der Geringqualifizierten. Der EWSA bedauert, dass die Kommission keine Folgenabschätzung zu ihrem Vorschlag zu Microcredentials durchgeführt hat, obwohl dieser Vorschlag Auswirkungen auf bestehende nationale Regelungen, insbesondere im Hinblick auf Qualifikationen und Tarifverträge, haben kann. Vor diesem Hintergrund muss im Rahmen eines wirksamen sozialen Dialogs und wirksamer Konsultationen, auch der organisierten Zivilgesellschaft, ausgelotet werden, ob und wie die europäischen Initiativen zu individuellen Lernkonten und Microcredentials zusätzlich zur Verbesserung der nationalen und branchenspezifischen Aus- und Weiterbildungssysteme beitragen können.

1.9. Der EWSA betont, dass die Kataloge der von Anbietern beruflicher Aus- und Weiterbildung angebotenen Microcredentials unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Anbieter selbst auf der Grundlage der für das Angebot geltenden Qualitätsstandards erstellt werden sollten. Die Kataloge sollten Angaben zu den Lernergebnissen der Microcredentials sowie deren Anerkennung durch andere Bildungsanbieter und durch die Arbeitgeber enthalten.

1.10. Der EWSA erinnert daran, wie wichtig bezahlter Bildungsurlaub auch im Sinne des (in elf Mitgliedstaaten ratifizierten⁽²⁾) IAO-Übereinkommens Nr. 140 ist⁽³⁾. Er weist zudem darauf hin, dass der Vorschlag zu individuellen Lernkonten im Hinblick auf die darin vorgesehene Anforderung an die Mitgliedstaaten, Systeme für individuelle Lernkonten ausschließlich für Arbeitsmarktzwecke zu konzipieren, mit den nationalen Systemen vereinbar sein sollte, da bezahlter Bildungsurlaub in einigen Mitgliedstaaten auch zur Förderung der persönlichen Entwicklung oder zum Abschluss eines Studiengangs (z. B. Hochschulabschluss) in Anspruch genommen werden kann.

1.11. Der EWSA erinnert die Kommission und die Mitgliedstaaten daran, dass eine wirksame Einbeziehung der Sozialpartner in die Regelung der Erwachsenenbildung, der Weiterbildung von Arbeitnehmern und des bezahlten Bildungsurlaubs sowie die Förderung gemeinsamer Maßnahmen der Sozialpartner von wesentlicher Bedeutung sind. Er betont ferner, dass die einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft zur Erwachsenenbildung konsultiert werden müssen.

1.12. Der EWSA ersucht die Kommission, den Austausch bewährter Verfahren und das wechselseitige Lernen zwischen den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Sozialpartner zu fördern. Der Schwerpunkt sollte dabei auf der Frage liegen, wie am besten ein wirksamer Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sichergestellt werden kann und wie insbesondere die Systeme für die Erwachsenenbildung und die Qualifikationsstrategien der Mitgliedstaaten sowie ihre Finanzierungsmechanismen und ihre Formen der Aus- und Weiterbildung, auch in Bezug auf Microcredentials, verbessert werden können. Der EWSA fordert ferner, dass der Beratende Ausschuss für Berufsbildung in die Folgemaßnahmen zu den Vorschlägen einbezogen wird und bei der Berichterstattung über die Umsetzung der Initiativen sowie bei der Schaffung des Überwachungsrahmens in Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss eine aktive Rolle übernimmt.

1.13. Der EWSA ersucht die Mitgliedstaaten, die Initiativen zu individuellen Lernkonten und Microcredentials mit der Umsetzung der Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene⁽⁴⁾ zu verknüpfen. Dadurch würde sichergestellt, dass alle Erwachsenen mit geringen Kompetenzen bzw. Qualifikationen ihre Grundfertigkeiten und beruflichen Kompetenzen weiterentwickeln können und dass sie begleitet und im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer Lebensumstände und ihrer Beschäftigungsfähigkeit zur Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen motiviert werden. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass 80 % der Erwachsenen über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen.

1.14. Der EWSA bekräftigt, dass individuelle Lernkonten und ähnliche Finanzierungssysteme den Zugang zu anerkannten und validierten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen verbessern und Arbeitnehmern die Teilnahme an Verfahren zur Validierung ihrer Kompetenzen und ihrer Berufserfahrung ermöglichen müssen. Microcredentials müssen mit Beteiligung der Sozialpartner von den zuständigen Behörden anerkannt werden. Der EWSA fordert die wirksame Umsetzung der *Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens*⁽⁵⁾ und die Bereitstellung ausreichender öffentlicher Mittel für Validierungssysteme in allen Mitgliedstaaten. Indem Arbeitgeber und Gewerkschaften die Anerkennung von Aus- und Weiterbildungen sicherstellen, können sie Arbeitnehmer dabei unterstützen, ihr Qualifikationsniveau zu verbessern, und so zu deren beruflicher Entwicklung und einem gerechten Wandel auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

1.15. Der EWSA hält es für wichtig, dass die Initiativen auf den Weiterqualifizierungs- und Umschulungsbedarf von Erwachsenen, Erwerbstätigen insgesamt (d. h. von Arbeitern, Angestellten und Selbstständigen) und sonstigen Zielgruppen (z. B. von Langzeitarbeitslosen, Nichterwerbstätigen und insbesondere von Berufsrückkehrern nach der Elternzeit⁽⁶⁾, Menschen mit Behinderung, Rentnern, Frauen, Menschen unter 30 Jahren und jungen Menschen, die weder eine Schule besuchen noch einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben) abgestimmt sind, damit diese Gruppen einen wirksamen Zugang zu hochwertigen und inklusiven Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen haben. Die besondere Situation von atypisch Beschäftigten und Selbstständigen bedarf dringend angemessener Lösungen. In diesem Zusammenhang ist der wichtigen Funktion Rechnung zu tragen, die Sozialpartnern bei der Weiterbildung von Arbeitnehmern zukommt. Unternehmen spielen bei der Förderung der Aus- und Weiterbildung ihrer Arbeitnehmer eine ebenso entscheidende Rolle wie die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Ressourcen für den Zugang zur Erwachsenenbildung. Da 90 % der arbeitsplatzbezogenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in der EU von den Arbeitgebern finanziert werden⁽⁷⁾, sollte die EU deren Engagement und positive Rolle bei der Kompetenzentwicklung uneingeschränkt anerkennen und fördern.

⁽²⁾ Offizielle Informationen der IAO (EN) sind hier verfügbar: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::p11300_instrument_id:312285

⁽³⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 16.

⁽⁴⁾ ABl. C 484 vom 24.12.2016, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. C 398 vom 22.12.2012, S. 1.

⁽⁶⁾ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658190/IPOL_STU\(2020\)658190_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658190/IPOL_STU(2020)658190_EN.pdf)

⁽⁷⁾ Europäische Kommission (2020): Adult Learning Statistical Synthesis Report (EN).

1.16. Der EWSA ersucht die Mitgliedstaaten, mögliche Instrumente zur Gewährleistung der Übertragbarkeit individueller Lernkonten (z. B. bilaterale Abkommen) auszuloten. Die EU-Qualitätsstandards für Microcredentials sollten ein Governance-System vorsehen, in das auch die Sozialpartner eingebunden sind, und dass zusätzlich zu vollständigen Qualifikationen und zur Weiterbildung von Arbeitnehmern auch Microcredentials berücksichtigt werden. Anbieter von Aus- und Weiterbildungen sollten Kataloge der von ihnen angebotenen Microcredentials, einschließlich deren Lernergebnisse, sowie Angaben zu ihrer Strategie für die Anerkennung von Microcredentials, die von anderen Anbietern und Unternehmen ausgestellt wurden, veröffentlichen. Um für Chancengleichheit beim Zugang zu vollständigen Bildungsprogrammen und Qualifikationen zu sorgen, ist es wichtig, den Zugang zu allen Formen hochwertiger und inklusiver allgemeiner und beruflicher Bildung (einschließlich Microcredentials) für alle Lernenden, einschließlich benachteiligter und schutzbedürftiger Gruppen, zu verbessern. Atypisch Beschäftigte benötigen eine effektive finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützung, um Zugang zu Kursen (einschließlich Microcredentials) für die berufliche Weiterbildung und Mobilität zu erhalten. Dabei gilt es, die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von nicht nur Online-Weiterbildungsmaterialien und -instrumenten gemäß der Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁸⁾ sicherzustellen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Am 10. Dezember 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten⁽⁹⁾ und ihren Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit⁽¹⁰⁾. Diese Initiativen sollen den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte unterstützen, mit dem das neue Ziel festgelegt wurde, dass spätestens im Jahr 2030 jährlich mindestens 60 % aller Erwachsenen an Aus- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Konkret soll dadurch sichergestellt werden, dass jeder „das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form“ (Grundsatz 1) hat, und zwar „ungeachtet der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses“ (Grundsatz 5). Hierzu gehört auch „das Recht, Ansprüche auf sozialen Schutz und Fortbildung bei beruflichen Übergängen zu übertragen“ (Grundsatz 4). Es ist außerdem wichtig, dass Investitionen, notwendige Reformen und ein wirksamer sozialer Dialog zur Förderung der Kompetenzentwicklung im Einklang mit dem ersten Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte (Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen) in das Europäische Semester eingebettet werden.

2.2. Der Beratende Ausschuss für Berufsbildung, in dem die Regierungen und die Sozialpartner vertreten sind, reagierte auf den Vorschlag zu individuellen Lernkonten, indem er am 16. August 2021 eine Stellungnahme zu individuellen Lernkonten und zur Stärkung des Berufsbildungsangebots in Europa⁽¹¹⁾ annahm. Darin bekräftigte er, dass die COVID-19-Pandemie, die Digitalisierung und die Dekarbonisierung enorme Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Industrie und die Erwerbsbevölkerung in Europa haben, da die sich rasch verändernden Arbeitsmuster aufwendige Anpassungen erfordern. Die Pandemie hat in vielen Branchen strukturelle Veränderungen begünstigt und so den ökologischen und den digitalen Wandel beschleunigt. Dies ist vor dem Hintergrund der fortwährenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel, einem neuen Aus- und Weiterbildungsbedarf und dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu betrachten. In der Stellungnahme heißt es weiter, dass die Bedingungen für den Zugang zu und den Anspruch auf Aus- und Weiterbildung durch eine angemessene Kombination von Regelungen an die unterschiedlichen Situationen und Gegebenheiten angepasst werden müssen, wobei sämtlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen ist.

2.3. Im Abschlussbericht zu dem im Jahr 2021 von europäischen Sozialpartnern durchgeführten Projekt zu Kompetenzen, Innovation und Aus- und Weiterbildung wird unter anderem festgestellt, dass Unternehmen und Arbeitnehmer eine entscheidende Rolle spielen, wenn es um Innovation und die Entwicklung neuer Fähigkeiten und Kompetenzen geht, die im Rahmen der Weiterbildung von Arbeitnehmern erworben werden können und die für die Anpassung an ein sich wandelndes Umfeld von entscheidender Bedeutung sind. Deshalb sei es wichtig, dass Bildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter angeboten und zugänglich gemacht werden, die dem Bedarf von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Hinblick auf die Entwicklung innovativer Technologien und Geschäftsmodelle entsprechen und die es den Arbeitnehmern ermöglichen, einen Arbeitsplatz zu finden, der ihren Fähigkeiten, Erwartungen und Kompetenzen entspricht, und diesen auch zu behalten⁽¹²⁾. Eine zentrale Herausforderung in diesem Zusammenhang besteht darin, die verschiedenen Instrumente wie etwa Gutscheine, (gesetzlich oder tarifvertraglich geregelten) bezahlten Bildungsurlaub, persönliche Bildungskonten oder (branchenübergreifende oder branchenspezifische) Bildungsfonds verfügbar und interoperabel zu machen und auf die länderspezifischen institutionellen Rahmen abzustimmen⁽¹³⁾.

2.4. In einigen Mitgliedstaaten gewährleiten nationale Rechtsvorschriften und/oder Tarifverträge das Recht des Einzelnen auf allgemeine und berufliche Bildung, einschließlich für Erwachsene, sowie auf bezahlten Bildungsurlaub für arbeitsplatzrelevante Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Sozialpartner, der soziale Dialog und Tarifverhandlungen spielen in ganz Europa — wenngleich in jedem Land auf unterschiedliche Weise — eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht,

⁽⁸⁾ Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1).

⁽⁹⁾ COM(2021) 773 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 770 final.

⁽¹¹⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1223&furtherNews=yes&newsId=10081>

⁽¹²⁾ BusinessEurope (2021): Skills, innovation and the provision of, and access to training (EN).

⁽¹³⁾ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP): Datenbank zur Finanzierung der Erwachsenenbildung.

Arbeitnehmern den effektiven Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu erleichtern. Dabei können entweder bestehende Ansätze auf nationaler und/oder Branchenebene oder aber andere, alternative Ansätze für individuelle Lernkonten als besser geeignet erachtet werden, um das Aus- und Weiterbildungsangebot auf nationaler Ebene zu fördern. Dabei sollte eine wirksame Einbeziehung der nationalen und sektoralen Sozialpartner sichergestellt werden.

2.5. Die unterschiedlichen rechtlichen und/oder tarifvertraglichen Rahmenbedingungen ergeben sich aus den Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten, eigene Aus- und Weiterbildungsstrategien zu beschließen und umzusetzen und auf bestehenden Finanzierungsmechanismen aufzubauen. Folglich sollten die EU-Mitgliedstaaten und Sozialpartner neben individuellen Lernkonten auch andere Ansätze und Finanzinstrumente in Betracht ziehen. Ein pauschaler Ansatz wird nicht funktionieren; vielmehr muss den unterschiedlichen Aus- und Weiterbildungssystemen der Mitgliedstaaten sowie verschiedenen branchenspezifischen Merkmalen Rechnung getragen werden. Die Entscheidung darüber, ob individuelle Lernkonten zu den Instrumenten für die Bereitstellung und Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zählen sollten oder nicht, muss insofern weiterhin gänzlich Zuständigkeit der Mitgliedstaaten sein, als der Aus- und Weiterbildungsmarkt auf nationaler Ebene geregelt ist. Der EWSA betont, dass die Mitgliedstaaten in Absprache mit den Sozialpartnern auch die Freiheit haben, sich gegen einen Ansatz mit individuellen Lernkonten zu entscheiden und stattdessen ihre bestehenden Mechanismen für die Bereitstellung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen anzupassen oder weiterzuentwickeln.

2.6. Der EWSA erinnert daran, dass die „in dieser Empfehlung beschriebenen Maßnahmen [...] nicht an die Stelle der Weiterbildungsangebote durch Arbeitgeber, öffentliche und private Arbeitsvermittlungen, der öffentlichen Unterstützung von Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung oder von anderen Formen der Unterstützung treten [sollten]“⁽¹⁴⁾. Er teilt die Auffassung, dass die Empfehlung die Mitgliedstaaten „nicht daran hindern [sollte], weitergehende als die [darin] empfohlenen Bestimmungen zur Erwachsenenbildung/-weiterbildung beizubehalten oder einzuführen“⁽¹⁵⁾, und dass sie „nicht die Autonomie der Sozialpartner beschränken [sollte], wo diese für die Einrichtung und Verwaltung der Weiterbildungssysteme verantwortlich sind“⁽¹⁶⁾.

2.7. Der EWSA verweist auf seine jüngst verabschiedete Stellungnahme⁽¹⁷⁾, in der er feststellt, „dass die rasche Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien mit einer wirksamen Weiterqualifizierung und Umschulung einhergehen muss. Der EWSA betont, dass die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Gesellschaft und Wirtschaft Europas noch deutlicher gemacht haben, wie wichtig eine wirksame Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie hochwertige Arbeitsplätze für die Unterstützung einer nachhaltigen und gerechten sozialen und wirtschaftlichen Erholung und Resilienz sind, was für die Bewältigung der Folgen der Pandemie in Europa von entscheidender Bedeutung ist. Investitionen in die Erwachsenenbildung und die Entwicklung von Kompetenzen können für die wirtschaftliche Erholung und ein soziales Europa maßgeblich sein.“

2.8. Der EWSA erinnert daran, dass Erwachsene und Arbeitnehmer beim Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert sind, darunter Zeitmangel, Finanzierungslücken, ein Mangel an Motivation, qualifizierter Orientierungshilfe und Beratung sowie zuweilen an hochwertiger Aus- und Weiterbildung und an Unterstützung vonseiten des Arbeitgebers (Ersatz für den vorübergehenden Ausfall der Arbeitskraft), insbesondere bei KMU, sowie die mangelnde Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Es ist wichtig, Menschen in die Lage zu versetzen, die Weichen im Hinblick auf ihre Aus- und Weiterbildung selbst zu stellen, sofern gewährleistet ist, dass sie beim Zugang zu und bei der Teilnahme an arbeitsmarktrelevanten Schulungen wirksam unterstützt werden. Dazu zählt auch die Unterstützung durch Orientierungshilfe und Beratung zu geeigneten Formen der Aus- und Weiterbildung. Arbeitnehmer müssen Zugang zu betrieblicher Aus- und Weiterbildung haben. Ferner benötigen Geringqualifizierte gezielte Unterstützung, insbesondere im Hinblick auf Online-Bildungsmaßnahmen. Online-Bildungsmaßnahmen bieten zahlreiche Möglichkeiten, den Zugang zur Erwachsenenbildung auszuweiten, jedoch verfügen Geringqualifizierte nicht immer über die erforderlichen Kompetenzen, um von dieser Aus- bzw. Weiterbildungsform bestmöglich zu profitieren, und benötigen daher möglicherweise zusätzliche Unterstützung⁽¹⁸⁾.

2.9. Um verschiedenen Hindernissen für den Zugang zu Bildungsangeboten entgegenzuwirken und die Motivation Erwachsener zur Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu steigern, sollten auch Erschwernisse im Zusammenhang mit dem Beschäftigungs- und Bildungsstatus von Einzelpersonen berücksichtigt werden. Das Instrument sollte durch eine wirksame Orientierungshilfe und Beratung ergänzt werden. Darüber hinaus besteht Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit. Um das bestehende Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu verringern, müssen der Aus- und Weiterbildungsbedarf im Voraus ermittelt und das entsprechende Bildungsangebot gezielt konzipiert werden. Zudem sind umfassende Lernunterstützungssysteme erforderlich, um für stärkere Synergien zwischen finanziellen Anreizen, Beratungsdiensten und dem Zugang zu Validierungs- und Anerkennungsverfahren zu sorgen⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 773 final.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 773 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 773 final.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 374 vom 16.9.2021, S. 16.

⁽¹⁸⁾ OECD (2020): Building back better: enhancing equal access to opportunities for all (EN).

⁽¹⁹⁾ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) (2020): Die Menschen zum Umgang mit Veränderungen befähigen.

2.10. Der EWSA ist besorgt, dass ein rein individueller Ansatz die Verknüpfung zwischen der Finanzierung und den Inhalten von Aus- und Weiterbildungsangeboten schwächen könnte, was zu einem weniger arbeitsplatzorientierten und somit nicht ausreichend auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber zugeschnittenen Angebot führen könnte. Da 90 % der arbeitsplatzbezogenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in der EU von den Arbeitgebern finanziert werden⁽²⁰⁾, sollte die EU deren Engagement und positive Rolle bei der Kompetenzentwicklung uneingeschränkt anerkennen und fördern. Die Sozialpartner tragen gemeinsam maßgeblich dazu bei, sowohl die Bereitstellung als auch die Nutzung von Aus- und Weiterbildungsangeboten zu verbessern. So stellen insbesondere die von den Sozialpartnern verwalteten Ausbildungsfonds ein wirksames Instrument dar, um dem auf nationaler und Branchenebene ermittelten Aus- und Weiterbildungsbedarf gerecht zu werden. Ferner sollten finanzielle und nichtfinanzielle Beiträge von Einzelpersonen anerkannt und gefördert werden.

2.11. Der EWSA erkennt an, dass Microcredentials ergänzend dazu beitragen, unter Berücksichtigung des sich wandelnden Bedarfs am Arbeitsmarkt den Zugang zu Weiterqualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen auszuweiten. Er begrüßt ferner, dass die Mitgliedstaaten ermutigt werden, Microcredentials in ihre Beschäftigungspolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik zu integrieren, um Qualifikationsungleichgewichten in bestimmten Wirtschaftssektoren und Regionen zu begegnen und gleichzeitig den Zugang zu vollständigen Qualifikationen zu gewährleisten. In Bezug auf die Kumulierbarkeit von Microcredentials betont der EWSA, dass letztere nicht als Ersatz für vollständige Qualifikationen betrachtet werden sollten. Den Mitgliedstaaten sollte daher nahegelegt werden, Microcredentials in ihre nationalen Qualifikationsrahmen aufzunehmen. An der Gestaltung eines entsprechenden Konzepts auf nationaler Ebene und an den Überlegungen darüber, wie Microcredentials anerkannt und mit Teilqualifikationen verknüpft werden können, sollten auch die Sozialpartner beteiligt sein.

2.12. Microcredentials können wesentlich dazu beitragen, Erwachsenen die Weiterqualifizierung und Umschulung oder den Wechsel auf einen neuen Arbeitsplatz zu erleichtern, sofern die Qualitätsstandards für Microcredentials klar definiert sind und den Lernenden deutlich vermittelt werden. Zwar können Microcredentials eine Form der Aus- bzw. Weiterbildung darstellen, die über ein potenzielles individuelles Lernkonto in Anspruch genommen wird, doch sollten sie als unabhängig von individuellen Lernkonten und vielmehr als Teil des zusätzlichen Instrumentariums für das kontinuierliche Lernen betrachtet werden. Der EWSA begrüßt ferner, dass in dem Empfehlungsvorschlag auch Sozialpartner zu den Anbietern von Microcredentials gezählt werden und dass die Mitgliedstaaten darin ermutigt werden, die Entwicklung von Microcredentials zu fördern, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Rahmen des sozialen Dialogs konzipieren und festlegen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit kann dazu beitragen, die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Qualifikationsungleichgewichten und dem Arbeitskräftemangel zu bewältigen. Die Regulierung von Qualifikationsanforderungen muss weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, wobei auch die Sozialpartner einzubeziehen sind, z. B. in Bezug auf die Validierung von Kompetenzen, einschließlich Microcredentials. Gleichzeitig gilt es, die Anzahl der reglementierten Berufe zu verringern. Ferner wäre auch eine bessere Koordinierung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittländern und unbesetzten Stellen unabhängig von dem jeweiligen Qualifikationsniveau oder der jeweiligen Berufserfahrung denkbar. Auch das anstehende Kommissionspaket zu Kompetenzen und Talenten⁽²¹⁾, einschließlich der möglichen Szenarien für einen EU-Talentpool, kann in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag leisten.

3.2. Tarifverträge sind ein wichtiges Instrument, da sie ein Anrecht auf bezahlten Bildungsurlaub vorsehen und Arbeitnehmern so einen besseren Zugang zu arbeitsmarktrelevanten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen verschaffen können. Eine besonders wichtige Rolle spielen solche Verträge bei der Auslotung der Möglichkeiten für bezahlten Bildungsurlaub für Arbeitnehmer in KMU, die während der Abwesenheit ihrer Mitarbeiter aufgrund von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in der Regel einen größeren Verlust an Produktionskapazitäten erleiden. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass Gesetzgebungsinitiativen auf EU- oder nationaler Ebene weder Tarifverhandlungen vorgreifen noch die Autonomie der Sozialpartner einschränken dürfen, Lösungen für Probleme zu ermitteln, die für gut funktionierende nationale Arbeitsmärkte relevant sind, unter anderem im Hinblick auf die Kompetenzentwicklung und auf Übergänge sowie auf hochwertige Arbeitsplätze für Arbeitnehmer im Rahmen eines gerechten Übergangs.

3.3. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Qualitätsstandards auf dem Aus- und Weiterbildungsmarkt, insbesondere im Hinblick auf Microcredentials, sowie die möglichen Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze für die Finanzierung der Erwachsenenbildung (z. B. individuelle Lernkonten), einschließlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, des Verwaltungs- und Kostenaufwands, der erreichten Statusänderung (höheres Niveau der formalen Qualifikation), der Qualitätssicherung, der arbeitsmarktrelevanten Ergebnisse sowie des Mehrwerts für die berufliche Entwicklung und die Teilnahmequote in der besonders wichtigen Zielgruppe der Geringqualifizierten. Dies ist erforderlich, um einen wirksamen sozialen Dialog und wirksame Konsultationen, auch der organisierten Zivilgesellschaft, zu der Frage sicherzustellen, ob und wie die europäischen Initiativen zu individuellen Lernkonten und Microcredentials zusätzlich zur Verbesserung der

⁽²⁰⁾ Europäische Kommission (2020): Adult Learning Statistical Synthesis Report (EN).

⁽²¹⁾ Annahme voraussichtlich im April 2022.

nationalen und branchenspezifischen Aus- und Weiterbildungssysteme beitragen können. Der EWSA betont, dass die Kataloge der von Anbietern beruflicher Aus- und Weiterbildung angebotenen Microcredentials unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Anbieter selbst auf der Grundlage der für das Angebot geltenden Qualitätsstandards erstellt werden sollten. Die Kataloge sollten Angaben zu den Lernergebnissen der Microcredentials sowie deren Anerkennung durch andere Bildungsanbieter und durch die Arbeitgeber enthalten.

3.4. Der EWSA hält es für wichtig, dass die Initiativen auf den Weiterqualifizierungs- und Umschulungsbedarf von Erwachsenen, Erwerbstätigen insgesamt (d. h. von Arbeitern, Angestellten und Selbstständigen) und sonstigen Zielgruppen (z. B. von Langzeitarbeitslosen, Nichterwerbstätigen, Menschen mit Behinderung, Rentnern und jungen Menschen, die weder eine Schule besuchen noch einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben) abgestimmt sind, damit auch diese Gruppen Zugang zu hochwertigen, wirksamen und inklusiven Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen haben und so ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern können. Die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Ressourcen für den Zugang zur Erwachsenenbildung ist in dieser Hinsicht von wesentlicher Bedeutung. Eine ebenso wichtige Rolle kommt nach wie vor den Unternehmen zu, wenn es darum geht, ihre Arbeitnehmer bei arbeitsplatzrelevanten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu unterstützen. Für die besondere Situation von atypisch Beschäftigten und Selbstständigen können individuelle Lernkonten und Microcredentials nicht die einzige Lösung sein, diesbezüglich bedarf es dringend geeigneter Lösungen. In diesem Zusammenhang ist der wichtigen Funktion Rechnung zu tragen, die den Sozialpartnern bei der Weiterbildung von Arbeitnehmern zukommt.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates“

(COM(2021) 782 final — 2021/0411 (COD))

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates“

(COM(2021) 784 final — 2021/0410 (COD))

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl“

(COM(2021) 890 final — 2021/0427 (COD))

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen“

(COM(2021) 891 final — 2021/0428 (COD))

(2022/C 323/12)

Berichtersteller: **Krzysztof BALON**

Befassung	Europäische Kommission, 2.5.2022
Rechtsgrundlagen	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	210/3/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine in unmittelbarer Nähe der EU-Außengrenzen hat die Situation unvorhergesehenerweise völlig verändert. Angesichts der enormen weitreichenden und vermutlich dauerhaften Auswirkungen auf allen Ebenen, die auch zu einer beispiellosen Flüchtlingswelle — der größten seit dem Zweiten Weltkrieg — führen, stellt diese Aggression historisch gesehen die größte Bedrohung für das Funktionieren des Schengen-Raums und die Sicherheit der Europäischen Union insgesamt dar.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt nachdrücklich, dass angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine erstmals die Richtlinie 2001/55/EG des Rates⁽¹⁾ über den vorübergehenden Schutz angewendet wird⁽²⁾. Zudem möchte der EWSA die Kommission ermutigen, eine Ausweitung der Anwendung und Aktivierung der Richtlinie für Drittstaatsangehörige in künftigen schweren und drängenden Krisensituationen in Betracht zu ziehen. Die derzeitige Aktivierung der Richtlinie könnte gut genutzt werden, um Solidaritätsmechanismen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu entwickeln.

⁽¹⁾ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

⁽²⁾ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

1.3. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EWSA nachdrücklich, dass dringend wirksame, authentische, humane und humanitäre gemeinsame europäische Regelungen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Asyl und Sicherheit in einem offenen, aber gleichermaßen sicheren Schengen-Raum ergriffen werden müssen, die im Einklang mit der Charta der Grundrechte stehen. Der EWSA setzt sich nachdrücklich für bessere Bedingungen für alle Flüchtlinge ein.

1.4. Die Folgen des Krieges sind auch eine Bedrohung für das europäische Modell der sozialen Marktwirtschaft sowie für die Freiheit und die Rechte der EU-Bürgerinnen und Bürger und anderer Einwohner. Der EWSA spricht sich für die Erhaltung und Wertschätzung des Schengen-Raums in seiner jetzigen Form aus, um nicht nur die Freizügigkeit der Menschen, sondern auch das Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.

1.5. Während der COVID-19-Krise führten viele Mitgliedstaaten Grenzkontrollen und andere Beschränkungen der Freizügigkeit ein, ohne jedwede Bemühungen um Koordinierung und sachgemäße Begründung solcher Schritte auf europäischer Ebene. In einer früheren Stellungnahme wurde jedoch bereits betont, dass offene Grenzen für die reibungslose Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts, die Wiederherstellung und Stärkung der Widerstandsfähigkeit sowie die Förderung der europäischen Solidarität und Identität von entscheidender Bedeutung sind. Daran wird auch deutlich, dass in Krisensituationen ein Mechanismus erforderlich ist, um in „Echtzeit“ auf interinstitutioneller Ebene die nötigen Entscheidungen treffen zu können. Der EWSA unterstützt jedenfalls voll und ganz den Standpunkt der Kommission, die Binnengrenzen auch in Krisensituationen offen zu halten. Aufgrund von Krisensituationen verhängte Reisebeschränkungen zwischen den Schengen-Staaten sollten befristet sein und über mögliche Reisebeschränkungen innerhalb der Mitgliedstaaten nicht hinausgehen.

1.6. Der EWSA teilt in vollem Umfang den Standpunkt der Kommission, dass der Einsatz von Polizeikontrollen und die polizeiliche Zusammenarbeit, einschließlich des Informationsaustauschs und der Kommunikation, zu den gleichen Ergebnissen führen können wie vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen und dabei für den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr weniger einschneidend sind. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die Einsetzung einer informellen Expertengruppe, die sich aus Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt und die Kommission bei der Überwachung und Anwendung der Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten berät und unterstützt. Der EWSA schlägt vor, einschlägige und repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft sowie ihn selbst in die Arbeit dieser informellen Expertengruppe einzubeziehen.

1.7. Dabei betont der EWSA aber auch, dass die Unabhängigkeit der Justiz unbedingt gewahrt bleiben muss, insbesondere in den Fällen, in denen die Justizbehörden am Ort der zentralen Kontaktstelle physisch präsent sind. Darüber hinaus sollten die Organisationen der Zivilgesellschaft (insbesondere die Organisationen mit Wächterfunktion oder solche, die sich um schutzbedürftige Gruppen, einschließlich Migranten, kümmern) besonderen Schutz durch die zentrale Kontaktstelle genießen, wenn sie Informationen bereitstellen.

1.8. Der EWSA erkennt an, dass die Aktivitäten zur Datenerhebung, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Prüm II entwickelt werden sollen, anspruchsvoll sind. Prüm II geht noch einen beträchtlichen Schritt weiter als Prüm I, da von den Mitgliedstaaten gefordert wird, technische Einrichtungen für die Gesichtserkennung zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist der EWSA besorgt über die Gefahr einer Einflussnahme auf den digitalen Datenaustausch, insbesondere angesichts der jüngsten undurchsichtigen Kriegssituation in Europa.

1.9. Der EWSA fordert, Mechanismen für gründlichere und häufigere Kontrollen einzuführen, um hohe ethische Standards bei der Erhebung und Speicherung von Europol-Daten sicherzustellen, insbesondere in Bezug auf Drittstaaten, sowie eindeutige Fristen für die Speicherung dieser Daten festzulegen. Der EWSA empfiehlt, die Tätigkeiten von Europol durch die Organisationen der Zivilgesellschaft und andere einschlägige und potenziell betroffene Akteure regelmäßig zu überwachen.

1.10. Der EWSA erkennt uneingeschränkt die Grundrechte der Menschen an, die an den europäischen und Schengen-Grenzen ankommen, sowie ihr grundsätzliches Recht, eine Einreisegenehmigung zu beantragen, und das Recht, einen Asylantrag zu stellen. Er möchte erneut auf die Achtung des Rechts auf *Nichtzurückweisung* hinweisen.

1.11. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, für den mit dem neuen Migrations- und Asylpakets eingeführten flexiblen Solidaritätsmechanismus die gemeinsame Verantwortung zu übernehmen. Sie sollten mit anderen Mitgliedstaaten proaktiv solidarisch sein, vor allem in Krisensituationen.

1.12. Der EWSA weist insbesondere auf die unverzichtbare positive Rolle der einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen hin, die humanitäre Hilfe für von Drittstaaten instrumentalisierte Migranten leisten und die darüber hinaus die Migranten und Asylbewerber unterstützen und sie über ihre Rechte informieren. Der Zugang der Organisationen zu Migranten und Asylbewerbern in den betroffenen Grenzgebieten sollte stets gewährleistet sein. Diese Organisationen sollten Anspruch auf eine wirksame und vereinfachte finanzielle Unterstützung durch europäische Mittel wie die Soforthilfe des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) haben.

1.13. Der EWSA schlägt vor, groß angelegte, zentral koordinierte und von den einzelnen Mitgliedstaaten durchzuführende Bildungs- und Sensibilisierungsprogramme zu lancieren mit dem Ziel, Migration in der Öffentlichkeit als ein generell positives Phänomen für die Aufnahmestaaten zu betrachten.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Diese Stellungnahme wird in einer Zeit verfasst, in der das Funktionieren des Schengen-Raums und die Sicherheit der Europäischen Union durch die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine in der unmittelbaren Nähe der EU-Außengrenzen der historisch größten Bedrohung ausgesetzt sind. Diese Kriegssituation, die auch eine nie dagewesene Zahl von Migranten und Flüchtlingen — die höchste Zahl seit dem Zweiten Weltkrieg — hervorgebracht hat, unterstreicht einmal mehr die enorme Bedeutung der Sicherheit der Außengrenzen und der Stabilität des Schengen-Raums als Voraussetzung für die innere Sicherheit. Darüber hinaus sind wirksame, authentische, humane — und humanitäre — gemeinsame europäische Regelungen für Migration und Asyl erforderlich.

2.2. Der Schengen-Raum umfasst 26 Länder mit einer Bevölkerung von mehr als 420 Mio. Menschen. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten ist integraler Bestandteil der europäischen Lebensweise: Fast 1,7 Mio. Menschen leben in einem und arbeiten in einem anderen Schengen-Staat. Im Berufs- und Familienleben der Menschen nehmen die Freiheiten des Schengen-Raums einen zentralen Platz ein, und täglich pendeln 3,5 Mio. Menschen zwischen Schengen-Staaten.

2.3. Am 20. Oktober 2021 nahm der EWSA seine Stellungnahme zur „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“⁽³⁾ der Kommission an. Der EWSA begrüßte diese Strategie, war aber der Auffassung, dass die Kommission eine entschlosseneren Haltung einnehmen und grenzenloses Reisen in Europa fördern sollte. Der EWSA betonte, dass den Sicherheitsbedenken der Mitgliedstaaten eine intensivere und verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden besser entspricht als die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.

2.4. Gleichzeitig bringt der EWSA erneut seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten Rumänien, Bulgarien und Kroatien weiterhin von der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands ausgeschlossen sind. Zusammen mit der Kommission fordert er ein rasches und entschlossenes Handeln vom Rat in dieser Hinsicht. Darüber hinaus möchte der EWSA die Kommission auffordern, die Bewertung der Anwendung des Schengen-Besitzstandes auch auf Zypern abzuschließen. Der EWSA betonte außerdem, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Politik für Grenzmanagement, Interoperabilität, Migrations- und Asylmanagement sowie polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit stets an die Charta der Grundrechte gebunden sind.

2.5. Im Rahmen der Umsetzung der Strategie schlug die Europäische Kommission im Dezember 2021 aktualisierte Vorschriften vor, um die Governance des Schengen-Raums zu stärken⁽⁴⁾. Die gezielten Änderungen werden für eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene sorgen. Die Mitgliedstaaten können so neue Herausforderungen beim Management der gemeinsamen EU-Außengrenzen sowie der Binnengrenzen im Schengen-Raum besser bewältigen. Mit der Aktualisierung soll sichergestellt werden, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur als letztes Mittel eingesetzt wird. Aufbauend auf den Lehren aus der COVID-19-Pandemie werden mit den neuen Vorschriften auch gemeinsame Instrumente für ein effizienteres Management der Außengrenzen im Falle einer Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit eingeführt. Die Instrumentalisierung von Migranten ist ebenfalls ein Aspekt, der in den aktualisierten Schengen-Vorschriften sowie in einem parallelen Vorschlag für Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Rückkehr in einer solchen Situation ergreifen können, behandelt wird⁽⁵⁾.

2.6. Die aktualisierten Vorschriften wurden in Form von fünf Vorschlägen veröffentlicht, die die Sicherheitsunion und das Schengener Abkommen betreffen. Da es sich bei einem der Vorschläge um einen nicht legislativen Vorschlag handelt, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme auf vier Vorschläge, das heißt einen Vorschlag für eine Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten⁽⁶⁾, einen Vorschlag für eine Verordnung über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit⁽⁷⁾, einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl⁽⁸⁾ und einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen⁽⁹⁾.

⁽³⁾ COM(2021) 277 final.

⁽⁴⁾ COM(2021) 891 final.

⁽⁵⁾ COM(2021) 890 final.

⁽⁶⁾ COM(2021) 782 final.

⁽⁷⁾ COM(2021) 784 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 890 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 891 final.

2.7. Dennoch ist der EWSA der festen Überzeugung, dass die zusätzlichen, spezifischen und befristeten Maßnahmen und Änderungen, die in allen Teilen des Schengen-Pakets eingeführt werden und auf einen wirksamen Grenzschutz abzielen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte und Grundsätze achten. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Artikel 45) sowie das Recht auf Asyl (Artikel 18) und den Grundsatz der Nichtzurückweisung (Artikel 19), wie dies in den Vorschlägen deutlich hervorgehoben wird.

2.8. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt ⁽¹⁰⁾, muss die in den vorgeschlagenen Dokumenten implizierte Darstellung der Migration und der Sicherheit sorgfältig überdacht werden. Die Umdeutung der Migration in eine Bedrohung und der Diskurs, in dem Migranten als Gefahr dargestellt werden, haben eine entmenschlichende Wirkung und nutzen nur jenen, die Migranten für geostrategische oder nationale politische Zwecke missbrauchen möchten. Migration ist als positiver Wert zu sehen. Migranten sind zu unverzichtbaren und zunehmend benötigten Akteuren in unseren Gesellschaften und Volkswirtschaften geworden.

3. Besondere Bemerkungen zum Paket der Sicherheitsunion

3.1. *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten (COM(2021) 782 final)*

3.1.1. Übergeordnetes Ziel dieses Vorschlags ist es, die organisatorischen und verfahrenstechnischen Aspekte des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden in der EU gesetzlich zu regeln, um zu einem wirksamen und effizienten Austausch solcher Informationen beizutragen und so einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum zu schützen.

3.1.2. Der EWSA teilt den Standpunkt der Kommission uneingeschränkt, dass der Einsatz von Polizeikontrollen und die polizeiliche Zusammenarbeit, einschließlich des Informationsaustauschs und der Kommunikation, zu den gleichen Ergebnissen führen können wie vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen und dabei für den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr weniger einschneidend sind. Gleichzeitig schließt sich der EWSA der Auffassung der Kommission an, dass solche Maßnahmen uneingeschränkt mit den Grundrechten, einschließlich der Datenschutzanforderungen im Einklang mit den bestehenden EU-Rechtsvorschriften, vereinbar sein müssen. Wie bereits festgestellt ⁽¹¹⁾, muss mehr Ausgewogenheit zwischen den (im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten) Grundrechten der Person und der Notwendigkeit einer wirksameren Anwendung des Rechts bei der Bekämpfung und Ahndung von Straftaten erzielt werden, um in der gesamten Union ein Klima der Sicherheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten. Jede Unausgewogenheit oder Verletzung der Grundrechte sollte von den Agenturen der EU und externen Akteuren genau beobachtet und gemeldet werden.

3.1.3. Der EWSA begrüßt daher die Einsetzung einer informellen Expertengruppe, die sich aus Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammensetzt und die Kommission bei der Überwachung und Anwendung der Richtlinie, unter anderem bei der Ausarbeitung von Leitfäden der Kommission, berät und unterstützt. In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA vor, einschlägige und repräsentative zivilgesellschaftliche Organisationen sowie den EWSA selbst in die Arbeit der informellen Expertengruppe einzubeziehen.

3.1.4. Der EWSA möchte erneut darauf hinweisen, dass bei der Überwachung des Datenaustauschs die Grundlagen der auszutauschenden Informationen berücksichtigt und einbezogen werden müssen. Dies betrifft sowohl die Definitionen von (schweren) Straftaten ⁽¹²⁾ als auch die Gewähr, dass beide Seiten, sowohl die Daten anfragende als auch die Daten liefernde Partei, dieselben Definitionen und Grundlagen verwenden.

3.1.5. Im Zusammenhang mit den Fähigkeiten der zentralen Kontaktstellen, denen unter anderem jederzeit die für die Erteilung der erforderlichen richterlichen Genehmigungen zuständigen Justizbehörden zur Verfügung stehen, unterstreicht der EWSA die absolute Notwendigkeit und Verpflichtung, die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren. In der Praxis kann dies besonders wichtig sein, wenn die Justizbehörden oder ihre Vertreter am Ort der zentralen Kontaktstelle physisch anwesend sind.

3.1.6. Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Wächterfunktion oder solche, die im Bereich des Schutzes schutzbedürftiger Gruppen, einschließlich Migranten, tätig sind, sollten in Bezug auf die Bereitstellung von Informationen einen besonderen Schutz durch die zentrale Kontaktstelle genießen. Denn die Wahrscheinlichkeit einer unzulässigen Beeinträchtigung der lebenswichtigen Interessen dieser juristischen Personen ist hoch.

⁽¹⁰⁾ EWSA-Stellungnahme SOC/707 (ABl. C 290 vom 29.7.2022, S. 90).

⁽¹¹⁾ ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 84.

⁽¹²⁾ ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 84.

3.2. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit („Prüm II“) (COM(2021) 784 final)*

3.2.1. Der Vorschlag für Prüm II baut in seiner Zielsetzung auf dem bestehenden Prüm-Rahmen (Beschlüsse 2008/615/JI⁽¹³⁾ und 2008/616/JI⁽¹⁴⁾ des Rates, einschließlich des Prüm-Vertrags) auf und „stärkt und modernisiert ihn und ermöglicht die Interoperabilität mit anderen EU-Informationssystemen“. Letztendlich sollte diese Initiative eine neue Infrastruktur schaffen, „die einen einfacheren und schnelleren Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht und ein hohes Maß an Datenschutz für die Grundrechte gewährleistet“.

3.2.2. Der EWSA erkennt an, dass die Aktivitäten zur Datenerhebung, die von den Mitgliedstaaten entwickelt werden sollen, anspruchsvoll sind. Ausgehend von den Erfahrungen bei der Umsetzung von Prüm I zeigt sich, wie zeitaufwendig es für die Mitgliedstaaten ist, die erforderlichen Instrumente zur Datenerhebung zu schaffen. Prüm II geht noch einen beträchtlichen Schritt weiter, indem von den Mitgliedstaaten gefordert wird, die technischen Einrichtungen für die Gesichtserkennung zu schaffen, die bisher in den Mitgliedstaaten nur zum Teil vorhanden sind. Es kann viel Zeit in Anspruch nehmen, ein vergleichbares Niveau der Datenerhebung in allen Mitgliedstaaten zu erreichen, und es können Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Interoperabilität auftreten — Bedenken, die bereits genannt wurden⁽¹⁵⁾. Darüber hinaus ist der EWSA besonders über die Gefahr besorgt, dass angesichts der jüngsten drängenden, chaotischen und undurchsichtigen Kriegssituation in Europa auf den digitalen Datenaustausch Einfluss genommen werden könnte.

3.2.3. Wie bereits erwähnt⁽¹⁶⁾, muss der Schutz personenbezogener Daten unter dem jeweiligen Rechtsrahmen jederzeit geachtet werden. Dies betrifft insbesondere hochsensible personenbezogene Daten, wie dies bei den Prüm-Beschlüssen der Fall ist. Die EU und der EWSA gaben eine Stellungnahme zu einem allgemeinen Konzept für einen ausreichend sensiblen Umgang mit Daten in Europa⁽¹⁷⁾ ab.

3.2.4. Der EWSA hebt hervor, dass insbesondere die unionsweit verpflichtende Einrichtung von Datenbanken für die Gesichtserkennung und der Austausch dieser Daten, selbst wenn sie in der Form von Datensatznummern und in verschlüsselten Formaten vorliegen, mit größter Sorgfalt behandelt werden müssen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung 2020/2016(INI)⁽¹⁸⁾ empfohlen, bei dem Einsatz der Instrumente zur Gesichtserkennung zurückhaltend und vorsichtig vorzugehen, nicht zuletzt deshalb, weil gefährdete Personen durch die Aufzeichnung und Weitergabe von Gesichtsbildern wiedererkannt werden können. Daher sieht der EWSA den Vorschlag mit großer Besorgnis, ohne Weiteres nationale Datenbanken für Gesichtsbilder einzurichten und diese EU-weit zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten auszutauschen. Er fordert, dass die Verhältnismäßigkeit und die Vertraulichkeit in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf hohem Niveau geprüft werden. Obwohl der EWSA das im Vertrag verankerte allgemeine Ziel dieses Vorschlags, einen Beitrag zur inneren Sicherheit in der EU zu leisten, voll und ganz anerkennt, könnte der Einsatz von Gesichtserkennung als fakultativ erwogen werden.

3.2.5. Darüber hinaus ist der EWSA besorgt über den Vorschlag, Kriminalakten zwischen allen Mitgliedstaaten auszutauschen, auch wenn diese teilweise in Bezug auf die Datensatznummern anonymisiert und verschlüsselt übertragen werden. Die Strafverfolgungsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten wenden offensichtlich unterschiedliche Standards bei der Definition und Registrierung von Verdächtigen und Straftätern an. Ein Austausch auf Anfrage zum Datenabgleich kann daher von der Bewertung einzelner Polizeibeamter abhängen. Infolgedessen kann es zu Situationen kommen, dass Verdächtige in einem Mitgliedstaat, wie z. B. im Zusammenhang mit Aktivitäten für die Rechte von Flüchtlingen, in das Strafregister eines anderen Mitgliedstaats aufgenommen werden. Hier müssen die Rechte auf Zugang und Speicherung eindeutig vertraulich behandelt und eingeschränkt werden, um die Grundrechte nicht unverhältnismäßig zu gefährden.

⁽¹³⁾ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1).

⁽¹⁴⁾ Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12).

⁽¹⁵⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

⁽¹⁷⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine europäische Datenstrategie (COM(2020) 66 final), angenommen am 18.9.2020; und EWSA-Stellungnahme (ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 290).

⁽¹⁸⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Oktober 2021 zu dem Thema: Künstliche Intelligenz im Strafrecht und ihre Verwendung durch die Polizei und Justizbehörden in Strafsachen (2020/2016(INI)) (ABl. C 132 vom 24.3.2022, S. 17).

Darüber hinaus sollten feste und gemeinsame Kriterien für die Definition einer (schweren) Straftat und Verdächtige einer Straftat festgelegt werden. Die bereits festgelegten Vorschriften müssen in dieser Hinsicht beachtet und durchgesetzt werden⁽¹⁹⁾.

3.2.6. Der EWSA regt dringend an, Mechanismen für gründlichere und häufigere Kontrollen einzuführen, um eine ethisch vertretbare Erhebung und Speicherung von Europol-Daten, vor allem in Bezug auf Drittstaaten, sicherzustellen, sowie eindeutige Fristen für diese Datenspeicherung festzulegen. Wie bereits erwähnt, ist eine zentrale Rolle von Europol in der europäischen Architektur vor allem bei der Verhütung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, einschließlich im Hinblick auf den Datenaustausch, zu begrüßen. Diese Rolle muss jedoch unabhängig überprüft und bewertet werden, auch von der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und den einschlägigen Akteuren und insbesondere von den Gruppen und Einzelpersonen, deren Leben fälschlicherweise oder ungerechtfertigt durch Strafverfolgungsmaßnahmen beeinträchtigt werden könnte⁽²⁰⁾. Europol wurde wiederholt vorgeworfen, die Daten von Verdächtigen und Straftätern mit denen anderer Privatpersonen zu vermengen⁽²¹⁾. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass es nicht zu unangemessenen Überschneidungen mit den Bereichen Migration und Asyl kommt. Der EWSA empfiehlt, die Tätigkeiten von Europol durch zivilgesellschaftliche Organisationen und andere relevante und potenziell betroffene Akteure regelmäßig zu überwachen. Er schlägt außerdem vor, Transparenzmechanismen einzurichten.

4. Besondere Bemerkungen zum Schengen-Paket

4.1. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (COM(2021) 891 final)*

4.1.1. Der Schengen-Raum umfasst ein Gebiet, in dem Bürger der Europäischen Union und Nicht-EU-Bürger, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in diesem Gebiet haben, sowie Waren und Dienstleistungen ohne Grenzüberschreitungskontrollen an den Binnengrenzen verkehren können. Schengen ist ein wesentlicher Bestandteil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und ein Schlüsselement für das Funktionieren des Binnenmarkts. Seine Errichtung hat der europäischen Gesellschaft erhebliche soziale und wirtschaftliche Vorteile gebracht.

4.1.2. Gravierende Notlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, wie z. B. Pandemien, können zwar als ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Ordnung angesehen werden, dürfen allerdings nicht als Grund gelten, um Grenzkontrollen im Schengen-Raum wiedereinzuführen. Ein solches Vorgehen ist offensichtlich keine konstruktive Maßnahme. Gleiches sollte für die Ausübung polizeilicher oder sonstiger öffentlicher Befugnisse in den Gebieten an den Binnengrenzen gelten, die de facto solchen Grenzkontrollen entsprechen. Reisebeschränkungen zwischen den Schengen-Staaten aufgrund einer gravierenden Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit sollten nicht über die möglichen Reisebeschränkungen innerhalb der Mitgliedstaaten hinausgehen. Anderenfalls wird das gesamte Konzept eines Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen als „Teil der DNA von Europa“⁽²²⁾ untergraben. Solche Regelungen können außerdem die Bemühungen um eine gemeinsame europäische Gesundheitspolitik, insbesondere im Bereich der Epidemiebekämpfung, schwächen.

4.1.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission neue Verfahrensgarantien für den Fall der unilateralen Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen einrichten möchte. Mit dem Vorschlag soll die Liste der Kriterien darlegt und erweitert werden, die ein Mitgliedstaat bei seiner Entscheidung über die vorübergehende Wiedereinführung oder die Verlängerung von Grenzkontrollen zu bewerten hat. Die Kommission wird eine Stellungnahme zur Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit solcher Entscheidungen abzugeben haben und einen Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten in die Wege leiten. Der EWSA drängt auf die weitere Klärung der eingeführten Verfahrensgarantien, vor allem durch die Festlegung einer eindeutigen Frist für mögliche Verlängerungen.

4.1.4. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen „unbedingt notwendigen“ und „nicht unbedingt notwendigen“ Reisen im Schengen-Raum ebenfalls eine ernste Bedrohung für die Grundlagen von Schengen darstellt.

⁽¹⁹⁾ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89) und Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1).

⁽²⁰⁾ ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 66.

⁽²¹⁾ „A data ‚black hole‘: Europol ordered to delete vast store of personal data“, Fotiadis, Apostolis et al., „The Guardian“ vom 10. Januar 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data>.

⁽²²⁾ Mitteilung „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final).

4.1.5. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt den Standpunkt der Kommission und fordert sie zudem dazu auf, dass bei der Begrenzung der Grenzübergangsstellen bzw. ihrer Öffnungszeiten die Rechte von Drittstaatsangehörigen, die um internationalen Schutz nachsuchen, in vollem Umfang berücksichtigt werden sollten. Ein wirksamer Zugang zu den Grenzübergangsstellen muss ebenso sichergestellt werden wie ein wirksamer Schutz des Asylrechts.

4.1.6. Dies steht auch mit dem Anliegen des EWSA in Verbindung, dass Personen, die an den Binnengrenzen aufgegriffen werden, mit Würde behandelt und über ihre Rechte informiert werden sollten, anstatt Formen der inneren Zurückweisung zu legalisieren. Ein solcher Ansatz birgt die große Gefahr, dass dem unkontrollierbaren Racial Profiling Tür und Tor geöffnet werden. Die Sicherstellung des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums sollte oberste Priorität haben. Die Kontrollen sollten nur von ausreichend geschultem und befugtem Personal durchgeführt werden. Ihre Handlungen sollten unabhängig und stichprobenartig überwacht werden.

4.1.7. Der EWSA betont, dass Kontrollen, die sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen unter Einsatz von Kontroll- und Überwachungstechnologien durchgeführt werden, auf ihre Verhältnismäßigkeit hin überprüft werden sollten. Bürgerrechtsorganisationen könnten bei der Überprüfung und Überwachung der Aktivitäten helfen.

4.1.8. Der EWSA kann das Ziel der Kommission in Bezug auf Artikel 13 nachvollziehen, ein gemeinsames Verfahren für die Mitgliedstaaten zur Kontrolle und Überwachung ihrer EU-Außengrenzen und Schengen-Grenzen einzurichten. Jedoch fehlt jeder Hinweis auf den Zugang zu einem rechtmäßigen Asylverfahren oder zu alternativen Formen des Zugangs für Migranten ebenso wie auf eine damit verbundene Rechtsberatung. Der EWSA fordert mit Nachdruck, dass die Grundrechte der Personen, die die europäischen und Schengen-Grenzen erreichen, sowie ihr grundsätzliches Recht, eine Einreisegenehmigung zu beantragen, und das Recht, einen Asylantrag zu stellen, stets geachtet werden. Große Umsicht ist vor allem bei der Inempfangnahme und möglichen Weiterverteilung der schutzbedürftigen Personen, medizinischen Fälle und Minderjährigen geboten. Wie bereits erwähnt, ist der EWSA sehr besorgt über die an den Außengrenzen gemeldeten Verstöße⁽²³⁾; gleichzeitig erkennt er aber auch die verstärkten Überwachungstätigkeiten der Kommission an⁽²⁴⁾.

4.1.9. Der EWSA fordert die Kommission erneut auf, ihre vertraglichen Durchsetzungsbefugnisse aktiv in Fällen zu nutzen, in denen es an der Weiterverfolgung von Mängeln hapert, die bei Schengen-Evaluierungen festgestellt wurden⁽²⁵⁾. Systemische Praktiken, die Grundrechtsnormen verletzen, sollten vorrangig angegangen werden. Dies gilt insbesondere für schutzbedürftige Migranten. Insbesondere sollte sich die Kommission nicht nur auf die Ergebnisse des Schengen-Evaluierungsmechanismus stützen. Sie sollte vielmehr auch selbst aktiv die Lage der Grundrechte unter Bezugnahme auf das Völkerrecht und mit Unterstützung von Bürgerrechtsorganisationen überwachen. Darüber hinaus sollte spezielles Personal der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) sowie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) an den Außengrenzen eingesetzt werden, um die Einhaltung der Grundrechte überwachen.

4.2. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl (COM(2021) 890 final)⁽²⁶⁾

4.2.1. Angesichts der Krise an einigen Abschnitten der EU-Außengrenze im Jahr 2021 und davor zielt dieser Vorschlag darauf ab, dass „ein spezifisches Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement eingerichtet wird und erforderlichenfalls Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen vorgesehen werden, um die Ankunft von Personen, die von einem Drittland instrumentalisiert wurden, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte auf geordnete, humane und menschenwürdige Weise zu bewältigen.“ Der EWSA erkennt die besonderen Umstände an, die die Europäische Kommission veranlasst haben, eine wirksame Maßnahme zu ergreifen. Er bekräftigt jedoch erneut seine Besorgnis darüber, dass Schnellmaßnahmen für die Behandlung schutzbedürftiger Migranten eingeführt wurden und zur Normalität geworden sind, ohne dass genügend Zeit und Raum für die Sicherstellung ihrer Rechte bleibt⁽²⁷⁾.

4.2.2. Darüber hinaus wird in den überarbeiteten Schengen-Bestimmungen die wichtige Rolle anerkannt, die die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen im Namen aller Mitgliedstaaten und der Union als Ganzes in Situationen spielen, in denen Migranten für politische Zwecke instrumentalisiert werden. Der EWSA erkennt diese Rolle an, betont jedoch, dass der Schutz der EU-Grenzen bzw. der Schengen-Grenzen nicht nur von den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen erfüllt werden kann. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, den hier vorgeschlagenen Solidaritätsmechanismus proaktiv zu unterstützen, vor allem aber über den flexiblen Solidaritätsmechanismus, der mit dem neuen Migrations- und Asylpaket eingeführt wurde, die gemeinsame Verantwortung zu übernehmen.

⁽²³⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

⁽²⁴⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

⁽²⁵⁾ ABl. C 105 vom 4.3.2022, S. 108.

⁽²⁶⁾ Zur weiteren Differenzierung siehe EWSA-Stellungnahme REX/554 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽²⁷⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 15.

4.2.3. Der EWSA erkennt zwar an, dass es notwendig ist, spezifische Leitlinien für besondere Situationen bereitzustellen, doch muss betont werden, dass die vorgeschlagene Definition für den Begriff „Instrumentalisierung“ recht vage bleibt. Der EWSA drängt darauf, diesen Ansatz genau zu überprüfen, um einen möglichen falschen Gebrauch des Begriffs im Sinne einer exzessiven Anwendung zu vermeiden. Außerdem weist er darauf hin, dass die bestehenden Verträge für Asyl und Krisensituationen grundlegende Leitlinien und Maßnahmen vorsehen. Der EWSA betont nachdrücklich, dass die Grundrechte von Personen und vor allem der Grundsatz der *Nichtzurückweisung* unter allen Umständen eingehalten werden müssen.

4.2.4. Der EWSA betont, dass eine Quasi-Externalisierung des Asylverfahrens auf dem Ad-hoc-Weg an die EU-Außengrenze gegebenenfalls schwer zu überwachen und nicht mit ausreichender Kontrolle und einem grundlegend rechtlich orientierten Ansatz umzusetzen ist, insbesondere im Hinblick auf die bereits an anderer Stelle ⁽²⁸⁾ kritisierten Kapazitäten der Mitgliedstaaten in Bezug auf ein Screening-Verfahren vor der Einreise. Es muss sichergestellt werden, dass der betroffene Mitgliedstaat über die notwendigen Kapazitäten und Einrichtungen verfügt, um die Notsituation angemessen zu bewältigen. Die Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten im Rahmen des Solidaritätsmechanismus, durch zentrale Agenturen der EU, vor allem die EUAA, sowie durch NGO und einschlägige internationale Organisationen wie das UNHCR sollte daher proaktiv und nicht nur auf Ersuchen des betroffenen Mitgliedstaats angeboten und angenommen werden.

4.2.5. Der EWSA weist insbesondere auf die unverzichtbare positive Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen hin, die humanitäre Hilfe für Migranten leisten, die von Drittstaaten instrumentalisiert werden, einschließlich Nahrung, Wasser, Kleidung, angemessener medizinischer Versorgung und Behelfsunterkünften, und die darüber hinaus die Migranten und Asylbewerber unterstützen und sie über ihre Rechte informieren. Der Zugang der Organisationen zu Migranten und Asylbewerbern in den betroffenen Grenzgebieten sollte stets gewährleistet sein. Diese Organisationen sollten Anspruch auf eine wirksame und vereinfachte finanzielle Unterstützung durch europäische Mittel wie die Soforthilfe des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) haben.

4.2.6. In diesem Zusammenhang ist es von größter Bedeutung, den Grundsatz der *Nichtzurückweisung* nicht aufzuweichen. Vielmehr müssen die Rechte der Menschen und der Zugang zu rechtlicher Unterstützung und zu einem Verfahren, das sich auf die Rechte stützt und von sachkundigem und fähigem Personal unter der Aufsicht des UNHCR und der EUAA durchgeführt wird, gewährleistet werden. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, sieht der EWSA mit großer Besorgnis, dass die Kommission den Schwerpunkt auf die irreguläre Migration und die sogenannte freiwillige Rückkehr oder Rückführung legt ⁽²⁹⁾.

4.2.7. Es sollte außerdem sichergestellt werden, dass alternative Gründe für die Einreise, wie etwa die Familienzusammenführung, berücksichtigt werden.

4.2.8. Der EWSA ist über den Aspekt der Unterbringung von Migranten und Asylbewerbern insbesondere während ihres Registrierungsverfahrens besorgt. Es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die Personen auf möglichst angemessene und menschenwürdige Weise unterzubringen — natürlich, ohne sie einzusperren. Dabei sollte vermieden werden, die Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen massiv einzuschränken. Zivilgesellschaftlichen und humanitären Organisationen sollte der Zugang zur Überwachung ermöglicht werden.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 15.

⁽²⁹⁾ ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 86.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zur Justiz in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen und zur Änderung bestimmter Rechtsakte im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit“

(COM(2021) 759 final — 2021/0394 (COD))

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/8/EG des Rates, der Rahmenbeschlüsse des Rates 2002/465/JI, 2002/584/JI, 2003/577/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI, 2008/947/JI, 2009/829/JI und 2009/948/JI sowie der Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit“

(COM(2021) 760 final — 2021/0395 (COD))

(2022/C 323/13)

Berichterstatter: **Maurizio MENSI**

Befassung	Europäische Kommission, 2.5.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	198/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet den Ansatz der Kommission und die mit dem Verordnungsvorschlag verfolgten Ziele. Er hält es jedoch für notwendig, mit Blick auf folgende Aspekte angemessene Garantien vorzusehen: a) Sicherheit und Vertraulichkeit aufgrund des sensiblen Charakters der in den Verhandlungen zur Sprache kommenden Fragen; b) transparente Justiz, d. h., das System muss in puncto „Beteiligung“, „Beobachtung“ und „Zugänglichkeit“ dem Grundsatz der transparenten Justiz entsprechen; c) digitale Kluft, d. h., die Zugänglichkeit für alle muss mittels Technologien und Unterstützungsmaßnahmen sichergestellt werden. Dadurch soll verhindert werden, dass durch unzureichende digitale Kompetenzen, einen begrenzten Zugang zu Technologie, einen geringen Alphabetisierungsgrad sowie mangelnde juristische Kenntnisse die Hindernisse für den Zugang zu digitalen Diensten noch höher und somit die verfolgten Ziele untergraben werden.

1.2. Die Sicherheit der verwendeten technischen Systeme und die Vertraulichkeit der Daten, insbesondere der personenbezogenen Daten, sind angesichts des sensiblen Charakters bestimmter Arten von Gerichtsverhandlungen von wesentlicher Bedeutung. Eine genaue Prüfung der zu nutzenden Online-Plattform ist ebenfalls unerlässlich.

1.3. Es muss sichergestellt werden, dass zum einen die für das Betriebsmanagement der Systemkomponenten zuständige Stelle keine Datenverarbeitung vornimmt und dass zum anderen eine ausreichende Bandbreite zur Verfügung steht, da die geringste Unterbrechung oder Unstimmigkeit die Funktionsfähigkeit des Systems beeinträchtigen kann.

1.4. Es ist von wesentlicher Bedeutung, Systeme, Netze und Daten wirksam vor Cyberangriffen zu schützen. Gleichzeitig ist die Integrität der auf der Grundlage der geltenden Datenschutz- und Cybersicherheitsvorschriften übermittelten und gespeicherten Daten zu gewährleisten. Die betreffenden IT-Systeme und digitalen Kommunikationstechnologien müssen auch gemäß der Richtlinie über Barrierefreiheitsanforderungen⁽¹⁾ und der Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen⁽²⁾ sowie gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 zugänglich sein.

⁽¹⁾ Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70).

⁽²⁾ Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (ABl. L 327 vom 2.12.2016, S. 1).

1.5. Das geplante System muss die Einhaltung des Grundsatzes der transparenten Justiz (unter den Gesichtspunkten „Beteiligung“, „Beobachtung“ und „Zugänglichkeit“) sowohl im Hinblick auf den Zugang zur Justiz im Allgemeinen als auch im Hinblick auf öffentliche Anhörungen gewährleisten. Folglich muss die Zugänglichkeit für alle gewährleistet werden, sowohl durch die nötigen Technologien also auch durch Unterstützungsmaßnahmen.

1.6. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass natürliche und juristische Personen auch weiterhin die Möglichkeit haben, in Papierform zu kommunizieren, und dass die Informationen in einem zugänglichen Format bereitgestellt werden. Auf diese Weise soll der Zugang zur Justiz für alle sichergestellt werden, einschließlich schutzbedürftiger Personen, Minderjähriger und Personen, die technische Hilfe benötigen, in abgelegenen Gebieten leben oder keinen Zugang zu den erforderlichen digitalen Mitteln oder den erforderlichen Kompetenzen haben.

1.7. Die Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe im Bereich des Unionsrechts ist ein wichtiges Instrument, um die reibungslose und wirksame Durchführung der Verordnung zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollten für alle Angehörigen der Rechtsberufe, die an den im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Tätigkeiten beteiligt sind, rechtzeitig gezielte Schulungsmaßnahmen organisiert werden. Insbesondere scheint eine spezielle, auf die Bedürfnisse von Verdächtigen, Beschuldigten, Zeugen oder schutzbedürftigen Opfern zugeschnittene Schulung notwendig zu sein, um deren wirksamen Zugang zur Justiz mit digitalen Mitteln zu gewährleisten.

1.8. Im Wesentlichen zielt die vorgeschlagene Maßnahme darauf ab, die Effizienz des Justizsystems durch die Verringerung und Vereinfachung des Verwaltungsaufwands und durch die Verringerung des Zeit- und Kostenaufwands für die Bearbeitung von Rechtssachen zu verbessern und so einen besseren und gerechteren Zugang zur Justiz zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Auffassung, dass die vorgeschlagene Maßnahme unbeschadet der vorstehenden Bemerkungen dem grenzüberschreitenden Handel und der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschafts- und Sozialsystems zugutekommt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Inhalt der Verordnung

2.1.1. Die vorgeschlagene Verordnung setzt den Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation im Kontext von Verfahren der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit in Zivil-, Handels- und Strafsachen und des Zugangs zur Justiz in Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitenden Bezügen gemäß den geltenden Rechtsvorschriften.

2.1.2. Sie enthält außerdem Vorschriften zur Nutzung und Anerkennung elektronischer Vertrauensdienste, zur Rechtswirkung elektronischer Dokumente und zur Nutzung von Videokonferenzen oder anderen Fernkommunikationstechnologien für die Anhörung von Personen in Zivil-, Handels- und Strafsachen. Die Verordnung regelt jedoch nicht die Modalitäten der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen, und es werden auch keine neuen Verfahren festgelegt.

2.1.3. Um sicher und zuverlässig zu sein, stützt sich das System auf ein dezentrales IT-System aus interoperablen IT-Systemen und Zugangspunkten, die unter der Verantwortung und Verwaltung der jeweiligen Mitgliedstaaten sowie der Agenturen und Organe der Union betrieben werden, über die ein grenzüberschreitender Austausch zwischen den jeweiligen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgt.

2.1.4. Es wird ein europäischer elektronischer Zugangspunkt im Rahmen des Europäischen Justizportals eingeführt. Dieser kann von allen natürlichen und juristischen Personen gleichermaßen für die elektronische Kommunikation mit den Gerichten und Behörden, die für Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug zuständig sind, genutzt werden.

2.1.5. Die Gerichte und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, elektronische Mitteilungen in Gerichtsverfahren anzuerkennen und sie gegenüber Mitteilungen in Papierform als gleichrangig anzusehen. Die Entscheidung für das elektronische Kommunikationsmittel oder für die Kommunikation in Papierform bleibt jedoch den natürlichen Personen überlassen. Letztere darf von den zuständigen Behörden auf keinen Fall abgelehnt werden.

2.1.6. In der Verordnung werden auch die Bedingungen für die Nutzung von Videokonferenzen oder anderen Fernkommunikationstechnologien in grenzüberschreitenden Zivil- und Handelsverfahren festgelegt. Es werden auch Vorschriften für die Vernehmung von Verdächtigen, Beschuldigten oder Verurteilten sowie Minderjährigen per Videokonferenz oder anderen Fernkommunikationstechnologien festgelegt.

2.2. Hintergrund

2.2.1. Die Gesetzesinitiative beruht auf der Annahme, dass natürliche und juristische Personen in der Lage sein müssen, ihre Rechte rasch, effizient und transparent und ohne jegliche Diskriminierung wahrzunehmen und ihren Verpflichtungen nachzukommen. Ein wirksamer Rechtszugang innerhalb einer angemessenen Frist ist auch ein wesentlicher Aspekt des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren, das in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ⁽³⁾ verankert ist.

2.2.2. Auf EU-Ebene gibt es bereits eine Reihe von Instrumenten zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zum Recht in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen. Dazu gehören Instrumente für die Kommunikation zwischen den Behörden sowie in einigen Fällen auch mit den Agenturen und Organen der EU im Bereich Justiz und Inneres. Die meisten dieser Instrumente sehen jedoch keine digitale Kommunikation vor. Und selbst wenn eine solche Möglichkeit besteht, fehlt es an sicheren und zuverlässigen Kanälen oder an der Anerkennung elektronischer Dokumente, Unterschriften und Siegel.

2.2.3. Die Gesundheitskrise hat gezeigt, dass Ereignisse höherer Gewalt das reibungslose Funktionieren der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten konditionieren und beeinträchtigen, da die Bevölkerung in solchen Fällen von umfassenden Ausgangsbeschränkungen betroffen ist. Die justizielle Zusammenarbeit und der Zugang zur Justiz bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten in der EU waren ebenfalls von der Gesundheitskrise betroffen. Dies machte deutlich, dass eine sichere, kontinuierliche und belastbare Kommunikation gewährleistet sein muss, auch um den reibungslosen Ablauf der Wirtschaftstätigkeit nicht zu gefährden.

2.2.4. Die im Verordnungsvorschlag enthaltenen Bestimmungen zielen darauf ab, für einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz sowie effiziente und robuste Kommunikationsflüsse im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in der EU zu sorgen. Der Einsatz digitaler Technologien erleichtert den Verwaltungsaufwand der Justizsysteme, denn die Bearbeitungszeiten für Fälle werden kürzer, die Kommunikation wird sicherer und zuverlässiger und die Fallbearbeitung automatisiert.

2.2.5. Die Initiative der Kommission ergibt sich auch daraus, dass die Entwicklung von IT-Lösungen auf nationaler Ebene zu einer Fragmentierung führen würde, die unbedingt vermieden werden muss. Europa braucht ein einheitliches Vorgehen, und jegliche Fragmentierung würden dem Bemühungen um Kompatibilität zuwiderlaufen.

2.2.6. Dem Verordnungsvorschlag ging die Mitteilung über die Digitalisierung der Justiz in der EU vom Dezember 2020 voraus, mit der der Rechtsrahmen für grenzüberschreitende EU-Verfahren in Zivil-, Handels- und Strafsachen im Einklang mit dem Grundsatz „standardmäßig digital“ modernisiert wird. Dabei wird ausdrücklich anerkannt, dass alle Formen sozialer Ausgrenzung vermieden werden müssen. Dieser Vorschlag ergänzt auch den Verordnungsvorschlag über ein EDV-System für die grenzüberschreitende Kommunikation in Zivil-, Handels- und Strafverfahren (das sogenannte e-CODEX-System) ⁽⁴⁾ und steht durch die Einführung von Bestimmungen zur Nutzung von Vertrauensdiensten im Einklang mit der eIDAS-Verordnung ⁽⁵⁾. Im Juni 2021 nahm die Kommission überdies ihren Vorschlag zur Änderung der eIDAS-Verordnung an, um einen Rahmen für eine europäische digitale Identität ⁽⁶⁾ zu schaffen.

2.3. Besondere Bemerkungen

2.3.1. Der EWSA befürwortet den Ansatz der Kommission und die damit verfolgten Ziele. Er hält es außerdem für wesentlich, dass die folgenden Bereiche gesichert und gewährleistet werden.

2.4. Datenverarbeitung und Cybersicherheit

2.4.1. Die Durchführung der Verordnung erfordert die Einrichtung und Wartung eines dezentralen IT-Systems, das aus einem Netz nationaler IT-Systeme und interoperabler Zugangspunkte besteht, die unter der Verantwortung und Verwaltung der jeweiligen Mitgliedstaaten, Organe oder Agenturen der EU betrieben werden, und das einen sicheren und zuverlässigen grenzüberschreitenden Informationsaustausch ermöglicht. Es muss sichergestellt werden, dass die mit der operativen Verwaltung der Komponenten des Systems betraute Stelle keinerlei Daten speichert oder verarbeitet und die genutzte Hardware das Informationssystem unterstützt. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, wonach die Kommission in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten noch keine geeigneten IT-Systeme entwickelt haben, Referenzimplementierungssoftware zur Verfügung stellt, die die Mitgliedstaaten verwenden können.

⁽³⁾ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391).

⁽⁴⁾ COM(2020) 712 final.

⁽⁵⁾ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73).

⁽⁶⁾ COM(2021) 281 final.

2.4.2. Es muss eine ausreichende Bandbreite (kostenintensive Komponente von Videoübertragungsdienste) verfügbar sein. Die empfohlene Bandbreite sollte mindestens 1,5-2 Megabit pro Sekunde bei IP-Netzen (oder mindestens 384 Kilobit pro Sekunde bei ISDN-Netzen) betragen. Systeme für Videoschaltungen sollten mit der höchstmöglichen Bandbreitenkapazität konzipiert werden. Auch für Systeme mit der höchsten Kapazität sollten die Zuverlässigkeit und Leistung der Netzverbindung berücksichtigt werden, da die geringste Unterbrechung oder Unstimmigkeit das reibungslose Funktionieren des Systems beeinträchtigen kann.

2.4.3. Der EWSA weist daher darauf hin, dass einerseits die verwendeten digitalen Kommunikationsmittel technisch einwandfrei funktionieren und andererseits die Systeme, Netze und Daten vor Cyberangriffen geschützt werden müssen. Dabei ist zu bedenken, dass die Schwachstellen der beiden vorgesehenen Systeme — auf Papier (persönlich) und über Daten (digital) — völlig unterschiedlich sind und dass die Systeme und Netze geschützt werden müssen, indem die Integrität der von ihnen übermittelten und gespeicherten Daten auf der Grundlage der geltenden Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten gewährleistet wird. Die betreffenden IT-Systeme und digitalen Kommunikationstechnologien müssen auch gemäß der Richtlinie über Barrierefreiheitsanforderungen und der Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen zugänglich sein.

2.4.4. Wie der EWSA bereits in seiner Stellungnahme SOC/573 „Interoperabilitätspaket“⁽⁷⁾ vom 23. Mai 2018 betont hat, muss angesichts der Sensibilität der ausgetauschten Informationen die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und die Sicherheit aller beteiligten Daten und Systeme unbedingt gewährleistet sein.

2.4.5. Nicht nur in Strafverfahren, sondern auch in Zivil- und Handelssachen sollten Videoübertragungen mit Hilfe technischer Mittel, die dem jeweiligen Fall angemessen sind, gegen illegale Abhörmaßnahmen durch Dritte gesichert werden. In diesem Zusammenhang muss die Einhaltung der bestehenden Cybersicherheitsvorschriften und des Inhalts der vorgeschlagenen NIS-2-Richtlinie⁽⁸⁾ sichergestellt werden.

2.5. Aus- und Fortbildung

2.5.1. Der EWSA betont, dass die Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Rechtsberufe im Bereich des Unionsrechts ein wichtiges Instrument ist, um die reibungslose und wirksame Durchführung der Verordnung zu gewährleisten. Um die Angehörigen der Rechtsberufe auf künftige Herausforderungen vorzubereiten, hat die Kommission für den Zeitraum 2021-2024 auch eine Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene⁽⁹⁾ angenommen, um sie im Umgang mit digitalen Werkzeugen in ihrer täglichen Arbeit zu schulen. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich, für alle Angehörigen der Rechtsberufe, die an den im Verordnungsvorschlag aufgeführten Tätigkeiten beteiligt sind, rechtzeitig gezielte Schulungsmaßnahmen zu organisieren.

2.5.2. Insbesondere ist eine spezielle, auf die Bedürfnisse von Verdächtigen, Beschuldigten, Zeugen oder schutzbedürftigen Opfern zugeschnittene Schulung notwendig, um deren wirksamen Zugang zur Justiz mit digitalen Mitteln zu gewährleisten.

2.6. Digital oder in Papierform

2.6.1. Ziel des Verordnungsvorschlags ist es, natürlichen und juristischen Personen die Möglichkeit zu geben, ohne jegliche Diskriminierung digital mit Gerichten und zuständigen Behörden zu kommunizieren und mittels Videokonferenz oder anderer zugänglicher Fernkommunikationstechnologien an mündlichen Anhörungen teilzunehmen. Dabei dürfen ihnen über die Kosten für die Nutzung eines Computers und den Internetzugang hinaus keine zusätzlichen Kosten entstehen.

2.6.2. Der EWSA hält es für wesentlich, dass natürliche und juristische Personen auch weiterhin die Möglichkeit haben, in Papierform zu kommunizieren, und dass die Informationen in zugänglichen Formaten bereitgestellt werden. Auf diese Weise soll der Zugang aller zur Justiz sichergestellt werden, einschließlich schutzbedürftiger Personen, Minderjähriger und Personen, die technische Hilfe benötigen, in abgelegenen Gebieten leben oder keinen Zugang zu den erforderlichen digitalen Mitteln oder den erforderlichen Kompetenzen haben.

(7) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses SOC/573 zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Grenzen und Visa) und zur Änderung der Entscheidung 2004/512/EG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, der Verordnung (EU) 2016/399 und der Verordnung (EU) 2017/2226“ (COM(2017) 793 final — 2017/0351 (COD)) und zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration)“ (COM(2017) 794 final — 2017/0352 (COD)) (ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 48).

(8) COM(2020) 823 final.

(9) COM(2020) 713 final.

2.6.3. Speziell in Bezug auf Videokonferenzen, die in vielen Ländern systematisch eingeführt werden, auch für die Zwecke der justiziellen Zusammenarbeit, ist darauf hinzuweisen, dass nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Teilnahme des Angeklagten am Verfahren per Videokonferenz nicht gegen die Menschenrechtskonvention verstößt, sofern damit ein legitimes Ziel verfolgt wird.⁽¹⁰⁾ Gerichte, die Videokonferenzen nutzen, sollten daher die Qualität der Videokonferenzen weiter verbessern und die das Videosignal verschlüsseln, um ein Abhören zu vermeiden. In seiner Stellungnahme Nr. (2011)14 zum Thema „Justiz und Informationstechnologie (IT)“ betont der Beirat Europäischer Richter (CCJE), dass mit der Einführung von IT im Gerichtswesen in Europa bei den menschlichen und symbolischen Aspekten der Justiz keine Abstriche gemacht werden sollten. Wenn die Menschen die Justiz als etwas rein Technisches wahrnehmen und ihre tatsächliche und grundlegende Funktion nicht kennen, besteht die Gefahr einer Entmenslichung.

2.6.4. In den Vereinigten Staaten werden Videoverbindungen vor allem für sogenannte Kautionsverhandlungen genutzt, um Kosten zu sparen und Risiken der Beförderung von Angeklagten vom Gefängnis zum Gericht zu vermeiden. Wissenschaftler der Northwestern University haben die Höhe der Kautionssummen vor und nach der Einführung der Videotechnik untersucht und festgestellt, dass die Kautionssummen mit den Videoanhörungen im Durchschnitt um 51 % gestiegen sind⁽¹¹⁾. Die Videoübertragung hat eine entmenslichende Wirkung und benachteiligt die Angeklagten in visueller und akustischer Hinsicht. Bei Anhörungen im Bereich Einwanderung werden Menschen, die per Videos zugeschaltet sind, mit höherer Wahrscheinlichkeit abgeschoben als diejenigen, die persönlich erscheinen. Das Gleiche gilt für Asylsuchende. Wichtig ist auch, was die Menschen vor Gericht sehen und hören können. Ein vom US-Justizministerium finanzierter Bericht über Videoanhörungen aus dem Jahr 2015 macht deutlich, dass die Audiofunktion einiger Videokonferenztechniken einen Filter für mittlere Bandbreiten verwendet, durch den niedrige und hohe Stimmfrequenzen, die gewöhnlich zum Ausdruck von Emotionen verwendet werden, abgeschnitten werden.

2.6.5. In Bezug auf die verwendete Software ist zu beachten, dass die Verfügbarkeit quelloffener Softwarelösungen, die hinsichtlich Zuverlässigkeit und Genauigkeit mit den besten Industrieprodukten vergleichbar sind, den Vorteil bietet, dass sie „Realisierungen“ direkt über Rechenzentren und Netze, in jedem Fall aber über Infrastrukturen ermöglichen, die gemeinsam von oder mit Behörden verwaltet werden. Durch eine solche Lösung würden die Risiken vermieden, die von grenzüberschreitenden Datenströmen innerhalb oder außerhalb der EU im Zusammenhang mit Cloud-Lösungen außereuropäischer Unternehmen ausgehen (damit würde auch die Anwendung des US-amerikanischen Cloud Act umgangen).

2.7. Erhöhte Wirksamkeit und Wettbewerbsfähigkeit

2.7.1. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die Nutzung der digitalen Kommunikation zwischen den Gerichten und den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten zweifellos zu einer größeren Effizienz des Justizsystems beitragen kann. Ziel ist es, Verzögerungen zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand zu verringern, indem die Vereinfachung vorangetrieben und der Informationsaustausch zwischen den Behörden beschleunigt wird. Auf diese Weise soll auch der Zeit- und Kostenaufwand für die Bearbeitung von Fällen verringert werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Fernkommunikation es während der Pandemie ermöglicht hat, den Zugang zur Justiz weiterhin zu gewährleisten und dazu beizutragen, deren Qualität, Effizienz und Unabhängigkeit zu sichern. Denn sie gehören zu den wesentlichen Elementen der Rechtsstaatlichkeit und der Werte, auf die sich die Europäische Union gründet.

2.7.2. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass effiziente Justizsysteme, wie in der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 26. April 2019 zum *EU-Justizbarometer 2019* hervorgehoben wurde, für die Umsetzung des EU-Rechts von entscheidender Bedeutung sind. Das Justizbarometer bietet einen jährlichen Überblick über die für die Unabhängigkeit, Qualität und Wirksamkeit der Justizsysteme relevanten Indikatoren und stützt sich auf Daten der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) des Europarates.

2.7.3. In diesem Sinne wird davon ausgegangen, dass die Verbesserung des Zugangs zur Justiz für natürliche und juristische Personen, die an grenzüberschreitenden Transaktionen beteiligt sind, sowie die Senkung ihrer Kosten und schnellere Verfahren zur Durchsetzung ihrer Rechte dem grenzüberschreitenden Handel zugutekommen und eine generelle Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftssystems mit sich bringt.

2.8. Abschließend stellt der EWSA fest, dass der Vorschlag angemessene Garantien für folgende Punkte vorsehen sollte:

- a) Sicherheit der verwendeten Technologie: Sicherheit und Vertraulichkeit sind angesichts des sensiblen Charakters mancher Gerichtsverhandlungen ebenso wichtig wie eine sorgfältige Bewertung der zu verwendenden Online-Plattform durch IT-Experten;

⁽¹⁰⁾ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 5. Oktober 2006, Rechtssache Marcello Viola/Italien. Recht auf ein faires Verfahren — Bedeutung der Anwesenheit des Beschuldigten im Verfahren.

⁽¹¹⁾ Lauren Kirchner, How fair is Zoom-Justice?, in: *The Markup*, 9. Juni 2020.

- b) transparente Justiz: Das geplante System muss die Einhaltung des Grundsatzes der transparenten Justiz (im Hinblick auf „Beteiligung“, „Beobachtung“ und „Zugänglichkeit“) gewährleisten;
- c) digitale Kluft: Durch unzureichende digitale Kompetenzen, einen begrenzten Zugang zu Technologie, einen geringen Alphabetisierungsgrad und mangelnde juristische Kenntnisse können die Hindernisse für den Zugang zu digitalen Diensten erhöht und so die verfolgten Ziele untergraben werden. Daher muss die Zugänglichkeit für alle gewährleistet werden, sowohl mit Blick auf die Technologien also auch auf Unterstützungsmaßnahmen.

Brüssel, den 19. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Ein inklusiveres und besser schützendes Europa: Erweiterung der Liste der EU-Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität“

(COM(2021) 777 final)

(2022/C 323/14)

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

Mitberichtersteratterin: **Milena ANGELOVA**

Befassung	Europäische Kommission, 1.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist zutiefst besorgt angesichts der Entwicklung von Hetze und Hasskriminalität in Europa im letzten Jahrzehnt. Zahlreiche Studien und Konsultationen deuten darauf hin, dass die Zahl der Vorfälle erheblich zugenommen hat und dass immer mehr Einzelpersonen und Gruppen hassmotivierten Angriffen ausgesetzt sind. Auch die Arbeit der organisierten Zivilgesellschaft in Europa wird hiervon zunehmend beeinflusst- die Organisationen werden selbst zum Ziel von Angriffen, und sie sind immer mehr gefordert, bedrohte Personen und Gemeinschaften zu unterstützen und zu schützen.

1.2. Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission und fordert den Rat und das Parlament zur Zusammenarbeit auf, um die Grundwerte der EU zu schützen. Der EWSA hält Hetze und Hasskriminalität für Straftatbestände, die die Kriterien von Artikel 83 Absatz 1 AEUV erfüllen. Ein entsprechender Beschluss des Rates wird den Weg für die Festlegung von Mindestvorschriften für die Definition dieser Straftaten und Strafen ebnen.

1.3. Die vorliegenden Erkenntnisse veranlassen den EWSA insbesondere zu der Auffassung, dass es eine erhebliche und besorgniserregende Entwicklung bei hassmotivierten Straftaten sowie eine eindeutige grenzüberschreitende Dimension bezüglich der Motivation, der Wegbereiter und der Auswirkungen gibt und dass diese Arten von Straftaten ohne gesetzgeberische und institutionelle Maßnahmen auf EU-Ebene nicht wirksam verhindert und bekämpft werden können.

1.4. Der EWSA schließt sich der Feststellung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte an, dass in Fällen, in denen schwere Straftaten darstellende Handlungen gegen die physische und psychische Integrität einer Person gerichtet sind, nur wirksame strafrechtliche Mechanismen einen angemessenen Schutz gewährleisten und abschreckend wirken können.

1.5. Hetze und Hasskriminalität müssen bekämpft werden, unabhängig davon, wo sie sich in Worten oder Handlungen äußern, d. h., ob sie am Arbeitsplatz, bei öffentlichen Manifestationen, der Freizeitgestaltung oder im Rahmen privater bzw. öffentlicher Dienstleistungen usw. stattfinden. Gezielte Maßnahmen könnten für Fälle in Erwägung gezogen werden, bei denen die Wahrscheinlichkeit solcher Angriffe höher ist. Ein allgemeineres, mit verschiedenen Mitteln und Instrumenten zu verfolgendes Ziel bestünde darin, Hetze und Hasskriminalität aus dem öffentlichen Raum in Europa zu verbannen.

1.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, auch die direkten und indirekten Auswirkungen von Hetze und Hasskriminalität auf die Rahmenbedingungen für Unternehmertum und Beschäftigung sowie ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu berücksichtigen und zu untersuchen.

1.7. Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Sensibilisierung und die Kompetenzen von Menschen in Berufen gelegt werden, die bei der Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität eine wesentliche Rolle spielen, z. B. Lehrkräfte, Journalistinnen und Journalisten sowie Beschäftigte der Strafverfolgungsbehörden. Für Strafverfolgungspersonal sollten die Informationen und Schulungen nach bewährten Verfahren der EU-Mitgliedstaaten Pflicht und Teil einer Gesamtstrategie zur Stärkung der Kapazitäten der betreffenden Institutionen sein.

1.8. Die Opfer sollten einen angemessenen Zugang zu Informationen und zu den besonderen Schutzmaßnahmen haben, die den schutzbedürftigsten Opfern von Straftaten gemäß der Opferschutzrichtlinie gewährt werden.

1.9. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität: zum einen als gesellschaftliche Kontrollinstanzen und zum anderen, indem sie selbst ihren Werten entsprechend handeln. Sie sollten geschützt und unterstützt werden bei ihren Bemühungen um den Schutz von Orten, Gemeinschaften, Gruppen, Organisationen und Medien vor Hass und Diskriminierung, unter anderem durch die Förderung freiwilliger Verhaltenskodizes und den Austausch bewährter Verfahren. Damit sie ihre diesbezüglichen Kapazitäten und ihr Fachwissen einbringen können, benötigen sie mehr finanzielle Unterstützung.

1.10. Hervorzuheben ist, wie wichtig sichere Online-Interaktionen sind. Das Aufkommen von Social-Media-Plattformen und Online-Foren hat einen Raum geschaffen, in dem einige glauben, dass sie ungestraft davonkommen. Es bedarf dringend einer Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Gesetzgebern und Social-Media-Plattformen, um sicherzustellen, dass Hetze im Internet rasch erkannt, beseitigt und Gegenstand von Ermittlungen wird.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA betont, dass der Schutz der Würde, der Grundrechte und der Gleichheit integraler Bestandteil des Konzepts der EU und der demokratischen Ordnungen der Mitgliedstaaten ist. Demokratie — und die EU als solche — ist nicht denkbar, wenn Menschen in Angst und Scham leben, wenn sie in ihrem Alltag, an ihrem Arbeitsplatz, in Bildungseinrichtungen oder im Rahmen ihrer Teilhabe an Gesellschaft und Politik schikaniert oder angegriffen werden. Mit der Verbreitung der sozialen Medien können Hass und Stigmatisierung leichter und schneller an Boden gewinnen, und das entsprechende Risiko für Kinder und Jugendliche nimmt stetig weiter zu. Es bleibt nichts anderes übrig, als die Verbreitung von Hetze und Hasskriminalität entschlossen und aktiv zu verhindern und zu bekämpfen.

2.2. Die militärische Aggression der Russischen Föderation in der Ukraine, die der EWSA uneingeschränkt verurteilt, geht mit einer Zunahme von Desinformation und Verbreitung von Hetze in Europa einher. Das Phänomen ist nicht neu, doch ist es stärker ins Bewusstsein der EU-Mitgliedstaaten gerückt und die Widerstandsfähigkeit wurde gestärkt. Die Russische Föderation versucht nach Kräften, Verwirrung zu schaffen, Propaganda zu verbreiten und die Unterstützung für Demokratie und Menschenrechte zu delegitimieren. Die Prävention und Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität ist daher eine existenziell bedeutsame Pflicht der EU und der Mitgliedstaaten.

2.3. Für die wirksame Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität ist eine gemeinsame Grundlage unerlässlich. Die europäischen Gesellschaften sind miteinander verflochten, und die Freizügigkeit schafft einen zunehmend integrierten sozialen und öffentlichen Raum. Die Mitgliedstaaten verfügen durchaus über die wichtigsten Instrumente zur Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität, werden jedoch ohne klares Engagement, Zusammenarbeit und Synergien mit geeigneten EU-Rechtsinstrumenten und koordinierten Definitionen, Konzepten und Möglichkeiten für einen politischen Lernprozess und Strategieaustausch nicht erfolgreich sein. Bei allen diesbezüglichen Bemühungen sind die in der EU-Charta verankerten Grundrechte zu achten.

2.4. Der EWSA hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die EU und die Mitgliedstaaten entschlossener handeln müssen, um die Grundrechte zu schützen und das gesamte Spektrum diskriminierender und hassmotivierter Verhaltensweisen zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang empfiehlt er der Kommission, den Vorschlag auf andere wichtige politische Dokumente abzustimmen, etwa die neue Strategie zur Umsetzung der Charta der Grundrechte, „Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025“, die EU-Strategien für die Gleichstellung der Geschlechter und von LGBTIQ-Personen, den strategischen Rahmen für die Roma, die Strategie der EU zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung des jüdischen Lebens, die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Strategie für die Rechte von Opfern.

2.5. Der Vorschlag der Kommission enthält eine umfassende Liste von Merkmalen, die von Hetze und Hasskriminalität betroffenen Einzelpersonen und Gruppen von Menschen gemeinsam sind: Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Sprache, Religion, Nationalität, Alter, Geschlecht, sexuelle Ausrichtung, Geschlechtsidentität, Ausdruck der Geschlechtlichkeit, Geschlechtsmerkmale oder ein anderes grundlegendes Merkmal bzw. eine Kombination solcher Merkmale. Diese Liste sollte um sämtliche ideologischen und politischen Gründe sowie andere weltanschauliche Überzeugungen und Werte ergänzt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass Risiken und Bedrohungen auch in Bezug auf den sozialen und kulturellen Hintergrund erfasst und angegangen werden sollten. Bestehende und neue Untersuchungen könnten Aufschluss darüber geben, in welchen Situationen Hetze und Hasskriminalität am häufigsten vorkommen.

2.6. Unternehmer oder Beschäftigte eines Unternehmens — z. B. Beschäftigte mit Kundenkontakt — können Opfer von Hetze und Hasskriminalität werden. Dies schadet sowohl den betroffenen Personen als auch dem betreffenden Unternehmen. Hetze und Hasskriminalität können sich auch indirekt negativ auf das allgemeine unternehmerische und wirtschaftliche Umfeld auswirken, da Unsicherheit, Instabilität und Konflikte zunehmen.

2.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass Sensibilisierung und Aufklärung ganz besonders wichtig sind, damit die Auswirkungen und die Schwere von Hetze und Hasskriminalität verstanden und sie im Alltag erkannt und bekämpft werden können. Dies gilt für Menschen aller Altersgruppen, Kinder, Jugendliche und Erwachsene gleichermaßen. Alle Sensibilisierungs- und Aufklärungsmaßnahmen (Infomaterial, Schulungen, Produkte) sollten in barrierefreien Formaten angeboten werden.

2.8. Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Sensibilisierung und die Kompetenzen von Menschen in Berufen gelegt werden, die bei der Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität eine wesentliche Rolle spielen. So kommt den Lehrkräften beispielsweise eine wichtige Rolle bei der Prägung des Sozialverhaltens von Schulkindern zu. Journalistinnen und Journalisten spielen im Hinblick auf das Recht auf freie Meinungsäußerung eine einzigartige Rolle. Beschäftigte der Strafverfolgungsbehörden, Polizisten, Staatsanwälte, Richter und Beamte spielen eine zentrale Rolle bei der Fallbearbeitung und bei der Entwicklung eines präventiven Rechtsrahmens und weiterer Maßnahmen.

2.9. Politikerinnen und Politiker tragen die zentrale Verantwortung für das Gesamtsystem der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte. Ihre Verantwortung beginnt damit, dass sie die Stimmen der Wählerinnen und Wähler gewinnen wollen. Leider schüren einige Politiker und Parteien im Wahlkampf Ängste und machen dabei Minderheiten und bestimmte gesellschaftliche Gruppen zur Zielscheibe. Diese Art der Wahlmobilisierung ist gefährlich und muss bekämpft werden. Noch gefährlicher ist es, wenn Politiker der Versuchung erliegen, bei der Ausübung öffentlicher Ämter institutionelle und rechtliche Instrumente zu nutzen, um Diskriminierung zu fördern oder ihre Bekämpfung zu unterbinden. Der EWSA fordert alle Politiker und Parteien im Rahmen und im Geiste einer inklusiven Demokratie zu verantwortungsvollem Handeln auf.

2.10. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Parteispitzen oder sogar Regierungschefs, die ein Garant für ziviles Verhalten im öffentlichen Raum sein sollten, selbst Journalisten beleidigt und verbal angegriffen und damit potenzieller Gewalt Vorschub geleistet haben. Der EWSA fordert Spitzenpolitiker und Parteien nachdrücklich auf, Journalisten und Medienorganisationen mit Respekt zu behandeln. Er verweist auf die förmliche Anerkennung der Schwere des Problems durch die vier internationalen Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit.

2.11. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität: zum einen als gesellschaftliche Kontrollinstanzen und zum anderen, indem sie selbst ihren Werten entsprechend handeln. Freiwillige Verhaltenskodizes und der Austausch bewährter Verfahren sollten gefördert und verbreitet werden.

2.12. Der EWSA unterstreicht die wichtige Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Verhütung und Bekämpfung von Hasskriminalität. Sie verfügen über die größte Bürgernähe und können überwachen, ob sich solche Risiken und Vorfälle manifestieren. Ebenso können sie mittels Gemeinschafts- und Bildungsprogrammen mit Unterstützung der Zentralregierungen, der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner die Kraft der Solidarität und Empathie nutzen.

2.13. Der Staat ist dafür verantwortlich, ein günstiges Umfeld für das Recht auf freie Meinungsäußerung, Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu schaffen. Er kann positive politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sowie der Ursachen von Hass ergreifen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Die in der Mitteilung der Kommission dargelegten Fakten und Argumente sprechen dafür, dass Hetze und Hasskriminalität die für EU-Straftaten festgelegten Kriterien erfüllen, einschließlich ihrer Schwere, ihres Ausmaßes und ihrer Entwicklung sowie ihrer grenzüberschreitenden Dimension.

3.2. In der Mitteilung wird zu Recht dargelegt, dass es sich bei Hetze und Hasskriminalität um schwere Straftaten handelt, da sie den gemeinsamen Werten und Grundrechten der EU zuwiderlaufen und sich schädlich auf Einzelpersonen, Gemeinschaften und die Gesellschaft insgesamt auswirken. Die EU-Werte fördern eine offene Gesellschaft, was für die Menschen, die Unternehmen und die Organisationen wichtig ist. Gleichheit ist tief in den Werten der EU verwurzelt, und die Chancengleichheit legt die Grundlage für sozialen Fortschritt. Vielfalt und Pluralismus sind fester Bestandteil dieser Werte. Gleichheit ist eine Quelle für Innovation und schafft wirtschaftlichen Mehrwert.

3.3. Angesichts der zunehmenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur strafrechtlichen Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität und der Notwendigkeit, eine Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden und gleiche Bedingungen in der gesamten EU zu schaffen, erscheint ein gemeinsamer strafrechtlicher Rahmen der EU angemessen, um Hetze und Hasskriminalität zu bekämpfen und zugleich den nationalen Rechtssystemen sowie auch Artikel 2 des Vertrags gerecht zu werden.

3.4. Gleichzeitig müssen die Zuständigkeiten der EU im Bereich des Strafrechts gewahrt werden, die die Festlegung von Mindestvorschriften durch Richtlinien ermöglichen, die in nationales Recht umzusetzen sind.

3.5. Der EWSA hält es für wichtig, Hetze und Hasskriminalität als Straftaten zu betrachten, die einen gemeinsamen Ursprung haben, nämlich Vorurteile und Hass gegenüber Personen oder Gruppen. Dies erfordert, das Problem der Hetze und Hasskriminalität ganzheitlich anzugehen und eine isolierte Betrachtungsweise der verschiedenen Formen oder Ziele von Hass zu vermeiden, insbesondere im Hinblick auf die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Ebenso müssen Hetze und Hasskriminalität im Zusammenhang mit den Werten der EU und den Grundrechten insgesamt betrachtet werden. Darüber hinaus ist es nötig, die Verbindungen von Hetze und Hasskriminalität zu bestehenden EU-Straftaten zu ermitteln. In diesem Zusammenhang sollte der Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden und Regierungen intensiviert werden.

3.6. Der EWSA erwartet, dass als nächster Schritt eine Definition von Hetze und Hasskriminalität festgelegt wird, und ist bereit, einen Beitrag zur interinstitutionellen Konsultation zu leisten. Diese Definition ist von entscheidender Bedeutung, um Rechtssicherheit, aber auch den Schutz der Grundrechte und eine generell deutliche Kommunikation hierüber sicherzustellen. Der Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bietet einen guten Ausgangspunkt für die Ausarbeitung einer Definition, die in diesem breiteren Kontext angewandt werden könnte, und verwendet gleichzeitig auch die vom Europarat gehandhabten Definitionen.

3.7. Die Definitionen von Hetze und Hasskriminalität sollten alle relevanten geschützten Merkmale abdecken, die auf den Grundrechten der EU beruhen, darunter biologisches oder soziales Geschlecht, Hautfarbe oder ethnische Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung, aber auch ideologische und weltanschauliche Überzeugungen. Auch wenn sich die geschützten Merkmale voneinander unterscheiden, sollte die Definition die verschiedenen Merkmale nach denselben Grundsätzen erfassen. Außerdem sollten unterschiedliche Ansätze für einzelne Minderheiten und Gruppen vermieden und es sollte stattdessen auf allgemeine Ausdrücke zurückgegriffen werden, die für das gesamte Spektrum des betreffenden geschützten Merkmals gelten. Darüber hinaus sollte die Definition so allgemein gehalten sein, dass auch neue Arten von gesellschaftlichen Phänomenen, die möglicherweise künftig auftreten, damit erfasst werden.

3.8. Die Definitionen sollten alle Handlungs- und Ausdrucksformen umfassen, unabhängig davon, ob mündlich oder schriftlich und wo der Ausdruck oder die Handlung stattfindet, d. h. am Arbeitsplatz, bei öffentlichen Manifestationen oder beim Zugang zu privaten bzw. öffentlichen Dienstleistungen. Auch sollte unerheblich sein, ob entsprechende Ausdrücke online oder offline erfolgen.

3.9. Die Definitionen sollten zwar alle Aspekte abdecken, können jedoch zwangsläufig nicht gänzlich eindeutig sein und erfordern bei ihrer Anwendung stets eine Beurteilung des Sachverhalts auf der Grundlage von Beweisen im jeweiligen Kontext. Ein Mittel, um eine möglichst einheitliche Umsetzung der Definitionen und Regeln zu erreichen, wären gemeinsame Leitlinien zu den hierbei zu berücksichtigenden Faktoren.

3.10. Auch muss sichergestellt werden, dass die Definitionen und Regeln nicht ihrem Zweck zuwiderlaufen. So sollten beispielsweise Wörter, die bisher keine abwertende Bedeutung haben, nicht stigmatisiert werden. Dies steht auch im Zusammenhang mit dem Ziel, gemeinsame Regeln für den Schutz aller Gruppen zu entwickeln, anstatt mit dem Finger auf bestimmte Gruppen zu zeigen.

3.11. Bei der Definition von Hetze und Hasskriminalität sowie der Festlegung der entsprechenden Sanktionen ist es wichtig, ihr Verhältnis zu den Grundrechten insgesamt zu klären. Dies gilt insbesondere für die Meinungs- und Informationsfreiheit, einschließlich der Bedingungen, unter denen eine Einschränkung der Meinungsfreiheit von Einzelpersonen und Medien gerechtfertigt ist. In diesem Sinne könnte es auch in Bezug auf andere Grundrechte Klärungsbedarf geben.

3.12. Hetze und Hasskriminalität können zwar als eigenständige Straftaten betrachtet werden, sie überschneiden sich aber auch mit bestehenden EU-Straftatbeständen. Letztere umfassen jedoch aufgrund der unterschiedlichen Formen und Inhalte nicht jede Form der Hetze und Hasskriminalität. Dies wird auch durch die „Hasspyramide“ verdeutlicht, die bei vorurteilsmotivierten Äußerungen und Handlungen beginnt und über Diskriminierung bis hin zu körperlicher Gewalt und sogar Terrorismus führt.

3.13. Wie in der Mitteilung dargelegt, ist die Bekämpfung von Hetze und Hasskriminalität nicht nur eine Frage des Inhalts, sondern auch des Verfahrens. Daher ist den Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen, Gerichten und Rechtsmitteln gebührende Aufmerksamkeit zu widmen. Auch wenn Hetze und Hasskriminalität auf nationaler Ebene gesetzlich definiert und sanktioniert werden, gibt es viele Lücken bei der Umsetzung/Anzeige/Ermittlung. Wenn solche vorurteilsbedingten Straftaten nicht als solche angezeigt und keine ordnungsgemäßen Ermittlungen aufgenommen werden, lassen sich keine zuverlässigen Angaben über ihre Prävalenz in den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene machen.

3.14. Die Aufnahme von Hetze und Hasskriminalität in die Liste der EU-Straftaten ist für den Schutz der Opferrechte von entscheidender Bedeutung. Wenn die Gründe für hassmotivierte Vorfälle, z. B. eine Behinderung, nicht anerkannt werden, würden die Bestimmungen der EU-Opferschutzrichtlinie (die sich auf Opfer von Straftaten bezieht) nicht unbedingt Anwendung finden. Angesichts der zunehmenden Zahl von Vorfällen sollte dem Schutz der Opfer mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Opfer sollten deshalb einen angemessenen Zugang zu Informationen und zu den besonderen Schutzmaßnahmen haben, die den schutzbedürftigsten Opfern von Straftaten gemäß der Opferschutzrichtlinie gewährt werden.

3.15. Der Fall des Rahmenbeschlusses, der von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurde, um Hetze unter Strafe zu stellen, zeigt, dass nicht alle Länder im gleichen Tempo vorankommen. Die Um- und Durchsetzung erfolgte nicht immer korrekt oder vollständig, sodass die Kommission sich gezwungen sah, Vertragsverletzungsverfahren gegen einige Mitgliedstaaten einzuleiten. Dieses Szenario könnte sich wiederholen. Die Zusammenarbeit mit den Regierungen der Mitgliedstaaten, den Parlamenten und den Akteuren der Zivilgesellschaft muss intensiviert werden, um die Kooperation und mehr Engagement zu gewährleisten.

3.16. Hervorzuheben ist, wie wichtig sichere Online-Interaktionen sind. Das Aufkommen von Social-Media-Plattformen und Online-Foren hat einen Raum geschaffen, in dem einige glauben, dass sie ungestraft davonkommen. Wie aus verschiedenen Untersuchungen hervorgeht, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Hetze im Internet und der Verbreitung von hassmotivierten Verhaltensweisen offline. Es bedarf dringend einer Zusammenarbeit mit den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten und Social-Media-Plattformen, um sicherzustellen, dass Hetze im Internet rasch erkannt, beseitigt und Gegenstand von Ermittlungen wird.

Brüssel, den 18. Mai 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 die Drogenagentur der Europäischen Union

(COM(2022) 18 final — 2022/0009 (COD))

(2022/C 323/15)

Berichtersterterin: **Milena ANGELOVA**

Mitberichtersterterin: **Małgorzata BOGUSZ**

Befassung	Rat, 11.3.2022 Europäisches Parlament, 7.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	202/1/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag zur Einrichtung einer Drogenagentur der Europäischen Union, wie er in dem strategischen Rahmen der EU-Drogenstrategie 2021-2025 ⁽¹⁾ und des EU-Drogenaktionsplans 2021-2025 ⁽²⁾ verankert ist. Der Ausschuss befürwortet ihr erweitertes Mandat, das eine rasche, koordinierte und effiziente Antwort auf die wachsenden Herausforderungen in Zusammenhang mit der Verbreitung von Drogen und illegalen Substanzen bieten soll, deren Markt sich als bemerkenswert krisenfest erwiesen hat. Der Ausschuss dringt auf ein entschiedenes Vorgehen, nicht nur um den Handel mit derartigen Substanzen zu unterbinden, sondern auch um deren Konsum nach Kräften zu verhindern und — ebenso wichtig — den Betroffenen bzw. Abhängigen bei der Heilung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu helfen, damit niemand zurückgelassen wird.

1.2. Aus Sicht des EWSA ist es wichtig, dass alle Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung und zu einer guten Beschäftigung haben und aktiv daran teilhaben können, und er stellt fest, dass junge Menschen, die weder einer Arbeit nachgehen noch eine Schule besuchen oder eine Ausbildung absolvieren (engl. NEET) ebenso wie arbeitslose und marginalisierte Menschen eine leichte Beute für Drogenhändler sind. Der Ausschuss unterstreicht hierbei die Bedeutung gemeinsamer Maßnahmen der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen — nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene — und fordert deren Förderung, Unterstützung und Finanzierung.

1.3. Der EWSA unterstreicht die Rolle der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft in allen Phasen des Kampfes gegen die Verbreitung und den Konsum von Drogen und illegalen Substanzen und insbesondere bei Informations- und Aufklärungskampagnen über die schädlichen Auswirkungen des Drogenkonsums, die Risiken solcher Substanzen sowie über Unterstützungsmöglichkeiten und -einrichtungen für Betroffene und Abhängige.

1.4. Der Ausschuss begrüßt den Auftrag der künftigen EU-Drogenagentur, eine stärkere Koordinierungs- und Präventionsrolle zu übernehmen, wofür die nationalen Kontaktstellen unverzichtbar sind. Er fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, alles daranzusetzen, um die nationalen Kontaktstellen mit ausreichenden organisatorischen, technischen und finanziellen Ressourcen zur effektiven Wahrnehmung ihrer erweiterten Aufgaben auszustatten. Der Ausschuss schlägt vor, zur Erhebung zeitnaher und verlässlicher Daten eine gemeinsame Methodik und einen gemeinsamen Ansatz zu konzipieren und zu verfolgen.

1.5. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, ein Netz kriminaltechnischer und toxikologischer Laboratorien einzurichten, in dem nationale Laboratorien enger zusammengeschlossen sind. Das Netz würde den Informations- und Datenaustausch über neue Entwicklungen und Tendenzen fördern und die Ausbildung kriminaltechnischer Drogenexperten unterstützen.

⁽¹⁾ ABl. C 102 I vom 24.3.2021, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 272 vom 8.7.2021, S. 2.

Zur Erzielung von Größenvorteilen begrüßt der EWSA die Idee eines Netzes virtueller Laboratorien, das auch aus Gruppen von Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer geografischen Nähe oder ähnlicher Risikoprofile hinsichtlich der Drogeneinfuhr und -verbreitung gebildet werden könnte.

2. Hintergrund ⁽³⁾

2.1. Der Drogenmarkt wird auf einen Mindesthandelswert von 30 Mrd. EUR im Jahr geschätzt und ist eine wichtige Einnahmequelle für organisierte kriminelle Gruppen in der EU. Neben den wirtschaftlichen Auswirkungen, drogenbedingten Todesfällen und anderen Schäden für die öffentliche Gesundheit hat der Drogenhandel noch weiterreichende Folgen, z. B. Verbindungen zu umfassenderen kriminellen Aktivitäten und zu Terrorismus, negative Auswirkungen auf die legale Wirtschaft, Gewalt unter Beteiligten, Umweltschäden und das immer größere Problem, dass der Drogenmarkt die Korruption schüren und die Regierungsführung beeinträchtigen kann.

2.2. Der Drogenkonsum in Europa umfasst ein breites Spektrum an Substanzen, beispielsweise:

- Cannabis — der Konsum bleibt auf hohem Niveau stabil;
- Kokain — es gibt beunruhigende Anzeichen für die Zunahme potenzieller Gesundheitsschäden;
- Amphetamine — die Nachfrage bleibt stabil;
- Methamphetamine — Herstellung und Handel verdeutlichen das Potenzial für einen verstärkten Konsum in Europa;
- MDMA-Produkte — insbesondere hoch dosierte Produkte stellen ernste Gesundheitsrisiken dar;
- neue psychoaktive Substanzen — Ende 2020 überwachte die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) rund 830 neue psychoaktive Substanzen;
- LSD, DMT, Pilze, Ketamin und GHB — seltener konsumiert, werden aber ebenso zunehmend problematischer für die öffentliche Gesundheit;
- Heroin und andere Opioide — Potenzial für einen verstärkten Konsum ist zu beobachten.

2.3. Schätzungen zufolge probieren mehr als 83 Mio. Erwachsene in der EU im Laufe ihres Lebens illegale Drogen. Im Jahr 2019 kam es in der EU zu mindestens 5 150 Todesfällen durch eine Überdosierung, und seit 2012 war jedes Jahr ein stetiger Anstieg zu verzeichnen — auch bei Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 19 Jahren. Das Ausmaß des stimulierenden Konsums und die häufigsten Drogenarten unterscheiden sich von Land zu Land — zudem sind in einigen Mitgliedstaaten bestimmte „weiche“ Substanzen frei erhältlich. Es gibt zunehmende Hinweise darauf, dass die Zahl derer, die sich Stimulanzien injizieren, möglicherweise steigen wird. Generell konsumieren Männer mehr Drogen jedweder Art, und dieser Unterschied verstärkt sich häufig noch durch ein intensiveres oder regelmäßigeres Konsumverhalten.

2.4. Berichten zufolge wurden der Cannabisanbau und die Herstellung synthetischer Drogen in der Europäischen Union im Laufe des Jahres 2020 auf dem Vor-Pandemie-Niveau fortgesetzt. Der Drogenmarkt der EU wird durch organisierte kriminelle Gruppen forciert, ist zudem weltweit verflochten und wird durch die Drogenproduktion in Südamerika, Afrika, Afghanistan, China, Marokko, der Türkei und der westlichen Balkanregion erheblich angeheizt. Afrika ist aufgrund seiner wachsenden Rolle als Handels- und Transitgebiet relevant, was möglicherweise destabilisierend wirken und negative Folge für die Sicherheit und Regierungsführung haben sowie größere Drogenprobleme in der Region verursachen kann. Der EWSA betont, dass die internationalen Koordinierungsbemühungen bei der Entdeckung neuer illegaler Substanzen verstärkt sowie deren Handel und Verbreitung verhindert werden müssen.

⁽³⁾ Auf der Grundlage von Daten der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), Europäischer Drogenbericht 2021, www.emcdda.europa.eu.

2.5. Aus den Daten geht eindeutig hervor, wie stark sich die Drogensituation in den letzten 25 Jahren verändert hat. Die Entwicklungen der letzten Jahre verdeutlichen zudem, dass eine rasche Reaktion immer wichtiger wird, deshalb muss die EU größere Kapazitäten erhalten, um die aus einem immer dynamischeren und anpassungsfähigeren Drogenmarkt resultierenden Gefahren frühzeitig erkennen zu können.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Im Einklang mit seinen früheren Standpunkten zu dem Thema⁽⁴⁾ begrüßt der EWSA die EU-Drogenstrategie 2021-2025, die zügig umgesetzt werden muss; sie zielt darauf ab, das Wohlergehen der Gesellschaft und des Einzelnen sowie die öffentliche Gesundheit zu schützen und zu verbessern, der Allgemeinheit ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten und ein größeres Gesundheitsbewusstsein zu schaffen. Der EWSA würdigt den faktengestützten, integrierten, ausgewogenen und multidisziplinären Ansatz, der in der Strategie gegenüber dem Drogenphänomen auf nationaler, EU- und internationaler Ebene eingeschlagen wird. Der EWSA begrüßt, dass in der Strategie auch die Aspekte Gleichstellung der Geschlechter und Gesundheitsgerechtigkeit berücksichtigt werden, die für die Neuausrichtung der Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und der damit verbundenen Probleme wichtig sind.

3.2. Die durch die Strategie⁽⁵⁾ koordinierten Prioritäten und Maßnahmen gegen illegale Drogen sollten bis 2025 in einigen wesentlichen Aspekten der Drogensituation in der EU Wirkung entfalten. Die kohärente, effektive und effiziente Durchführung der Maßnahmen sollte ein hohes Niveau an Gesundheitsschutz, sozialer Stabilität und Sicherheit gewährleisten sowie zur Sensibilisierung beitragen. Es gilt, etwaige unbeabsichtigte negative Folgen der Durchführung der Maßnahmen abzuschwächen sowie die Menschenrechte zu achten und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Auf der Grundlage dieser Prinzipien unterstützt der EWSA den Ansatz, einen eigenen Tätigkeitsbereich vorzusehen, um die Verbreitung illegaler Drogen zu bekämpfen sowie deren willentlichen Konsum und jegliche Art der Abhängigkeit von ihnen zu verhindern.

3.3. Das Drogenphänomen ist fester Bestandteil der derzeitigen Gesundheits- und Sicherheitsaufgaben in Europa. Da sich die Drogenlandschaft ständig weiterentwickelt und regelmäßig neue, nicht klassifizierte Substanzen auf den Markt kommen, wird das Drogenphänomen immer komplexer und greift immer mehr um sich. Zudem bieten die erzielten Einnahmen erhebliche Anreize für Korruption, Gewalt und illegale Aktivitäten. Diese Situation erfordert mehr Anstrengungen auf EU-Ebene.

3.4. Der EWSA schließt sich der Schlussfolgerung⁽⁶⁾ an, dass der Drogenmarkt gegenüber den durch die COVID-19-Pandemie verursachten Störungen bemerkenswert widerstandsfähig war. Die Drogenhändler haben sich aktiv auf Reisebeschränkungen und Grenzschließungen eingestellt. Beim Großhandel schlägt sich dies in veränderten Routen und Methoden nieder, wobei der Schmuggel verstärkt über intermodale Container und kommerzielle Lieferketten und weniger über menschliche Kurier erfolgt.

3.5. Auch wenn der Straßenverkauf von Drogen an Endkunden während der ersten Ausgangsbeschränkungen einbrach und mancherorts Engpässe auftraten, haben sich die Drogenhändler und -käufer offenbar darauf eingestellt und verstärkt verschlüsselte Nachrichtendienste, Anwendungen sozialer Medien, Online-Quellen sowie Post- und Hauszustellungsdienste genutzt⁽⁷⁾. Folglich steht zu befürchten, dass als eine potenzielle langfristige Auswirkung der Pandemie die Drogenmärkte mit digitalen Mitteln weiter funktionieren können.

3.6. Es hat sich gezeigt, dass sich die Drogenmärkte zu Beginn der COVID-19-Pandemie rasch erholt haben und dass die Pandemie einigen Merkmalen des Drogenhandels sogar einen Extraschub gegeben hat, wie z. B. größerer Umfang der Sendungen, häufigerer Einsatz von Privatflugzeugen, vermehrte Nutzung von Wasserwegen und kontaktlose Methoden zur Drogenabgabe an die Endverbraucher. Diese Entwicklungen stellen die Strafverfolgungsbehörden vor weitere Herausforderungen und erfordern besser koordinierte Präventivmaßnahmen. Mögliche Reaktionen könnten darauf abzielen, die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Drogenhandels zu fördern, Erkenntnisse der Strafverfolgung, wirksame Verbotskonzepte und bewährte Verfahren auszutauschen und weiterzuleiten, internationale Rechenschafts- und Versandmechanismen zu entwickeln sowie Systeme für Echtzeitdaten und -überwachung zur raschen Erkennung und Bewältigung von Veränderungen auf dem Drogenmarkt zu konzipieren⁽⁸⁾. Der EWSA begrüßt, dass all diese Aspekte in

⁽⁴⁾ ABl. C 56 vom 16.2.2021, S. 47, ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 182, ABl. C 177 vom 11.6.2014, S. 52, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 85, ABl. C 69 vom 21.3.2006, S. 22.

⁽⁵⁾ Die Strategie stützt sich zuallererst auf die grundlegenden Prinzipien des EU-Rechts und wahrt in jeder Hinsicht die Grundwerte der EU: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Solidarität, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Zudem basiert die Strategie auf dem Völkerrecht, den einschlägigen Übereinkommen der Vereinten Nationen (VN), die den internationalen Rechtsrahmen für die Behandlung des Phänomens der illegalen Drogen bilden, und auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Strategie berücksichtigt die drogenpolitischen Entwicklungen auf multilateraler Ebene und trägt zu deren beschleunigter Umsetzung bei.

⁽⁶⁾ Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen des Europäischen Drogenberichts 2021, https://www.emcdda.europa.eu/edr2021_en.

⁽⁷⁾ Europäischer Drogenbericht 2021.

⁽⁸⁾ Europäischer Drogenbericht 2021.

dem Vorschlag zur Verlängerung des überarbeiteten Mandats der künftigen EU-Drogenagentur berücksichtigt werden.

3.7. Nach Ansicht des EWSA sollte ihr Mandat jedoch expliziter formuliert werden:

- Aufnahme umfassender Pflichten hinsichtlich kontrollierter Drogenausgangsstoffe⁽⁹⁾. Hier bietet sich die Gelegenheit, den Gemeinwohlauftrag effektiv wahrzunehmen und eine gleichmäßige Drogenbekämpfung auf nationaler, EU- und internationaler Ebene zu gewährleisten;
- gleiche Aufmerksamkeit gebührt nicht nur der Eindämmung des Angebots an Drogen, sondern auch der Verhinderung des Zugangs zu Drogen und der Unterstützung Betroffener bei der Überwindung ihrer Sucht, ihrer Rehabilitation und ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft.

4. Konsum von Drogen und illegalen Substanzen

4.1. Der EWSA betont, dass es unterschiedliche Erklärungsansätze für den Konsum potenziell gesundheitsschädlicher Drogen und illegaler Substanzen gibt, insbesondere wenn sie ohne medizinischen Grund, ohne ärztliche Aufsicht und wiederholt über einen langen Zeitraum eingenommen werden. Da ein solches Verhalten eine Sucht auslösen kann, hat der oder die Betroffene große Schwierigkeiten, die Situation von sich aus zu lösen, weshalb die Hilfe von Facheinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen unerlässlich ist.

4.2. Einige von Ärzten bei bestimmten Gesundheitsproblemen und Krankheiten verschriebene Arzneimittel, z. B. Benzodiazepine oder Opiate/Betäubungsmittel, können bei nicht verschreibungsgemäßer Einnahme abhängig machen. Dies kann zu Betrug wie dem illegalen Handel mit Verschreibungen oder Arzneimitteln führen und fällt ebenfalls unter das Mandat der neuen EU-Drogenagentur. In den letzten Jahren ist die Zahl und Verfügbarkeit neuer Benzodiazepine auf dem Drogenmarkt in Europa und zunehmend auch in Kanada und den USA gestiegen. Am 28. Februar 2021 überwachte die EMCDDA über das EU-Frühwarnsystem 30 neue Benzodiazepine. Mehr als 80 % davon wurden zwischen 2014 und 2020 erstmals entdeckt⁽¹⁰⁾. Eine andere, von Ärzten als Schmerzmittel verschriebene Gruppe von Arzneimitteln — Opiate — wird von Konsumierenden häufig mit illegalen Drogen vermischt; dies kann nicht nur abhängig machen, sondern auch eine große Gesundheitsgefahr mit sogar lebensbedrohlichen Komplikationen darstellen. Eine mögliche Folge sind Betrugsfälle wie der (legale und illegale) Handel mit Verschreibungen oder Arzneimitteln.

4.3. Angesichts der in den USA laufenden klinischen Prüfungen mit derzeit nach EU-Recht als Drogen eingestuften Substanzen (z. B. MDMA, Psilocybin, LSD) sollte die EU-Drogenagentur der Zusammenarbeit mit der EMA besondere Aufmerksamkeit widmen, denn innerhalb von zwei bis drei Jahren kann ein EU-Markt für als Arzneimittel registrierte Drogen (Rauschmittel als solche, nicht ihre Derivate) entstehen. Dies kann zu einer Dualität führen, sodass eine bestimmte Gruppe von Patienten eine als Medikament registrierte, legal verfügbare Droge konsumiert und eine andere Gruppe sich durch deren illegalen Konsum strafbar macht. Denkbar ist folglich, dass gesunde Menschen, die eine gemäß der Guten Herstellungspraxis produzierte Droge aus einer legalen Quelle beziehen wollen, psychiatrische Erkrankungen simulieren, für die das Arzneimittel (die Droge) amtlich registriert ist.

4.4. Die EU steht derzeit vor großen Aufgaben, denn nicht-klassifizierte Substanzen mit potenziellen Suchteffekten und Schäden für die menschliche Gesundheit lassen sich relativ leicht entwickeln und auf den Markt bringen, ganz zu schweigen von dem gesamten Spektrum illegal konsumierter und gehandelter Substanzen wie Marihuana, Heroin, Kokain und Amphetamine.

⁽⁹⁾ Seit 1988 sind kontrollierte Drogenausgangsstoffe in dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aufgeführt. Die Vereinten Nationen haben ausführliche Bestimmungen und Anforderungen für die Kontrolle von Ausgangsstoffen eingeführt, die zur Herstellung von Suchtstoffen verwendet werden. Am 11. Februar 2004 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 273/2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (ABl. L 47 vom 18.2.2004, S. 1).

⁽¹⁰⁾ New benzodiazepines in Europe — a review. Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2021. ISBN 978-92-9497-641-3.

4.5. Drogenhändler sind sehr findig und bringen daher fortlaufend neue Substanzen hervor. Zum Mandat der EU-Drogenagentur gehört auch, diese Substanzen zu identifizieren, aufzuspüren und zu beschreiben sowie ihr Auftreten, ihre Verbreitung und ihren Konsum zu verhindern. Der multiple Substanzgebrauch ist auch in der EU mittlerweile weit verbreitet und wirkt sich negativ auf die öffentliche Gesundheit aus. Die neue EU-Drogenagentur soll sich mit sämtlichen substanzbasierten Abhängigkeiten befassen, falls diese Substanzen zusammen mit illegalen Drogen konsumiert werden.

4.6. Der Konsum von Drogen und illegalen Substanzen betrifft alle Menschen, da er abhängig machen kann und dabei nicht nur die Gesundheit des oder der Betroffenen ruinieren, sondern auch sein/ihr ganzes Leben zerstören kann, das sich in einem wahren Teufelskreis nur noch um Drogen dreht und in dem für soziale Kontakte, Familie, Bildung, Arbeit oder sonst irgendetwas kein Platz mehr ist. Das Suchtrisiko ist umso größer, je jünger, unerfahrener und bildungsschwächer jemand ist, ebenso wie bei Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen.

4.7. Damit Süchtige sich nicht mit den Symptomen einer psychischen Erkrankung — für die eine Therapie mit bestimmten Arzneimitteln (Drogen) indiziert ist — vertraut machen, sollte das Internet genauer überwacht werden. Derzeit ist es möglich, anhand der im Internet verfügbaren Informationen Verschreibungen für Drogen zu erhalten, mit denen bestimmte Krankheiten wie ADHD und Depressionen behandelt werden. Sie sind legal erhältlich — hierfür sind lediglich ein Patientengespräch und entsprechende psychologische Tests notwendig, auf die man sich leicht mit öffentlich zugänglichen Informationen vorbereiten kann.

4.8. Angesichts der wachsenden Zahl von Menschen, die Arzneimittel mit suchterzeugenden Substanzen einnehmen, scheint es daher gerechtfertigt, die Zuständigkeiten der EU-Drogenagentur auch auf den Bereich der umfassenderen Tätigkeiten zu richten, die mit einer öffentlichen Finanzierung dieser Arzneimittelkategorie in Zusammenhang stehen. Die öffentliche Finanzierung narkotischer Arzneimittel wird jetzt, da sich jeder — ohne zusätzliche Überwachungsmaßnahmen — in den sozialen Medien über die Durchführung psychologischer Tests mit dem Ziel der Verschreibung solcher Arzneimittel informieren kann, zum Missbrauch erstattungsfähiger Arzneimittel (Drogen) führen, denn dies wäre billiger, als sie bei einem Drogenhändler zu kaufen.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Der EWSA stimmt den durch regelmäßige Kontakte mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht und ihren Interessenträgern bestätigten Erkenntnissen⁽¹¹⁾ zu, dass die Bestimmungen ihres derzeitigen Mandats dem komplexen Drogenphänomen immer weniger gerecht werden. Die Gründungsverordnung entspricht weder der derzeitigen Drogenrealität noch den Aufgaben, die an die EU-Drogenagentur zu stellen sind, damit sie den Herausforderungen des Drogenphänomens und den Forderungen ihrer wichtigsten Interessenträger gerecht werden kann.

5.2. Überarbeitung des Mandats der EU-Drogenagentur

5.2.1. Im Einklang mit seiner früheren Stellungnahme unterstützt der EWSA die Bemühungen zur Bekämpfung der illegalen Verbreitung und des rechtswidrigen Konsums illegaler Drogen und ist bereit, alle diesbezüglichen Präventionskampagnen und -maßnahmen zu unterstützen. Der Ausschuss bedauert, dass seine früheren Empfehlungen, zivilgesellschaftliche Organisationen als Interessenträger eng in die Arbeit der EU-Drogenagentur einzubeziehen, keinen Niederschlag in dem Vorschlag gefunden haben.

5.2.2. Der EWSA betont, dass das Mandat der EU-Drogenagentur mit aktuelleren, zukunftsorientierten Ansätzen und Instrumenten erweitert werden muss, und begrüßt alle sieben neuen Bereiche mit zusätzlichen Zuständigkeiten. Er bedauert, dass die Bereitstellung von Informationen, Sensibilisierungskampagnen, Maßnahmen zur Lösung von Suchtproblemen und Präventivmaßnahmen nicht klarer formuliert werden und in dem Vorschlag die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen mit ihrem Mehrwert und den von ihnen geschaffenen Synergien unerwähnt bleibt.

5.2.3. Die mit der EMA geteilten Zuständigkeiten der EU-Drogenagentur für die Arzneimittelverschreibung sollten auch hinsichtlich der Konzipierung von Schulungsmaßnahmen für Ärzte ausgeweitet werden, die eine nach EU-Recht als illegale Drogen eingestufte Arzneimittelkategorie verschreiben.

5.2.4. Der EWSA schlägt vor, jedes der sieben spezifischen Ziele um einige Aspekte zu erweitern:

⁽¹¹⁾ Bewertung der Europäischen Kommission 2018/2019: Folgenabschätzung als Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

- Zur besseren Bewältigung und schwerpunktmäßigen Überwachung des multiplen Substanzgebrauchs, d. h. des suchterzeugenden Konsums anderer Substanzen in Verbindung mit dem Drogenkonsum, sollte die EU-Drogenagentur davon ausgehen, dass der multiple Substanzgebrauch unter Drogenkonsumierenden weit verbreitet ist und sich nachteilig auf die öffentliche Gesundheit auswirkt. Dieses Problem kann nur durch die enge Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene sowie die direkte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen wirksam angegangen werden;
- die nationalen Kontaktstellen benötigen zusätzliche Unterstützung für die Entwicklung von Bedrohungsanalysen und Instrumenten zur Information der mit Drogenkonsumierenden arbeitenden Personen über neue Entwicklungen hinsichtlich illegaler Drogen, die sich negativ auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit auswirken könnten; die Kontaktstellen spielen nämlich eine große Rolle für die Förderung der Vorsorge der EU gegenüber neuen Bedrohungen;
- Aufbau eines Netzes kriminaltechnischer und toxikologischer Laboratorien, in dem nationale Laboratorien zusammengeschlossen sind. Das Netz würde den Informationsaustausch über neue Entwicklungen und Tendenzen fördern und die Ausbildung kriminaltechnischer Drogenexperten unterstützen. Zur Erzielung von Größenvorteilen begrüßt der EWSA die Idee eines Netzes virtueller Laboratorien, das auch aus Gruppen von Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer geografischen Nähe oder ähnlicher Risikoprofile hinsichtlich der Drogeneinfuhr und -verbreitung gebildet werden könnte.
- Die Rolle des Europäischen Informationsnetzes für Drogen und Drogensucht (Reitox) sollte gestärkt werden, damit es eine verlässliche Datenbasis für wirksame Informations- und Präventionsstrategien bereitstellen und Warnungen abgeben kann, wenn besonders gefährliche Stoffe auf den Markt gelangen. Der EWSA sieht hierbei die Gelegenheit, die Datenerhebung der Mitgliedstaaten durch eine einheitliche wissenschaftliche Methodik — auch mit einem automatisierten Verfahren der Datenbereitstellung durch die Mitgliedstaaten — sowie durch Verknüpfung der einschlägigen Register und Datenbanken zu optimieren;
- Entwicklung von EU-Präventions- und Sensibilisierungskampagnen hinsichtlich illegaler Drogen, damit die EU-Drogenagentur auf der Grundlage ihrer Analysen tätig werden kann. Die EU-Drogenagentur sollte auch zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Konzipierung nationaler Kampagnen befähigt sein und kann in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) einheitliche visuelle Verpackungshinweise erstellen, die für Arzneimittel mit Drogensubstanzen verpflichtend sein sollten;
- Forschung und Unterstützung nicht nur in Gesundheitsfragen, sondern auch hinsichtlich Drogenmärkten und -angebot, um die Drogenproblematik umfassender anzugehen;
- stärker international agieren und die Führungsrolle der EU in der Drogenpolitik auf multilateraler Ebene unterstützen.

5.3. Wege für eine reibungslose Arbeit der EU-Drogenagentur

5.3.1. Die neue EU-Drogenagentur muss die Verwendung der budgetären Aufwendungen der Mitgliedstaaten überarbeiten; sie sollten auf der Grundlage der Verfügbarkeit und Kapazität anerkannter und empfohlener, im Drogenbereich tätiger Einrichtungen bewertet werden. Zur Erfüllung ihres erweiterten Mandats sollten die nationalen Kontaktstellen die Gewissheit haben, dass sie ausreichende finanzielle Mittel auf planbare und kontinuierliche Weise erhalten, statt um Zuschüsse konkurrieren zu müssen.

5.3.2. Information und Prävention sollten gemäß Artikel 168 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV auf spezifische Maßnahmen örtlicher Gruppen ausgedehnt werden und die Schaffung eines Umfelds fördern, in dem Drogenkonsumierende unterstützt werden, damit ihnen vor Ort bei der Überwindung ihrer Sucht geholfen werden kann. Es ist wichtig, dass örtliche Communities Tätigkeitspläne und praktische Unterstützung von den Behörden und der EU-Drogenagentur erhalten.

5.3.3. Der EWSA betont, dass Drogensucht eng mit Problemen der geistigen Gesundheit und früheren Traumata zusammenhängt; es gilt daher, bei der Bekämpfung dieser Abhängigkeiten die eigentlichen Ursachen anzugehen und den Aktionsplan der EU-Drogenagentur auf der Grundlage der psychologischen Arbeit mit suchtgefährdeten Gruppen zu erstellen.

5.3.4. Daten zufolge gibt es neben den Menschen, die aufgrund früherer traumatischer Erfahrungen psychologische Unterstützung benötigen, auch eine Gruppe von Personen, die wahrscheinlich nicht abhängig geworden wären, wenn sie sich nicht mit COVID-19 infiziert hätten. Der EWSA empfiehlt daher, die Zuständigkeiten der EU-Drogenagentur angesichts dieser erheblich gestiegenen Suchtanfälligkeit infolge gravierender langfristiger COVID-19-Auswirkungen auszuweiten.

5.3.5. Zugleich erfordert die effektive Durchsetzung des Verbots illegaler Drogen eine wirkungsvolle Arbeit am Fundament der Gesellschaft, damit Süchtige nicht alleingelassen, sondern in ihren Bemühungen zur Rückfallvermeidung unterstützt werden. Trotz steigender öffentlicher Mittel für die Bekämpfung des Drogenhandels bereitet die Unterstützung Abhängiger bei der Überwindung ihrer Sucht weiterhin große Probleme. Die EU-Drogenagentur könnte sich daher unter Berücksichtigung bewährter Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten stärker mit den psychologischen Ursachen von Drogenmissbrauch befassen.

5.3.6. Ein globaler und regionaler Ansatz für den Drogenmarkt in der EU setzt voraus, dass die Entwicklungen bei der Herstellung von Drogen und illegalen Substanzen in traditionell risikobehafteten Regionen wie Südamerika, Afghanistan, Afrika, China, der Türkei und dem Westbalkan rückverfolgt und genau überwacht werden. Die aktive und sich ständig wandelnde Rolle organisierter krimineller Gruppen bei der Veränderung der Dynamik des Drogenangebots und -handels erfordert kontinuierliche und koordinierte Anstrengungen aller einschlägigen Einrichtungen und insbesondere der auf internationaler Ebene tätigen Durchsetzungs- und Grenzkontrollbehörden. Nur eine intensive Zusammenarbeit kann zu einer Kartierung der Drogenkorridore beitragen, um diese wirksam zu versperren.

5.4. Nationale Kontaktstellen

5.4.1. Die Rolle und die Aufgaben der nationalen Kontaktstellen sollten erweitert werden. Zwischen ihrer Arbeit in den einzelnen EU-Ländern gibt es erhebliche Unterschiede. Einige nationale Kontaktstellen sind in den Bereichen Information, Analyse, wissenschaftliche Forschung, Fachberatung und Veröffentlichungen tätig. Ihre wichtigsten Ziele sollten eine stärkere methodische Überwachung, standardisierte Datenerhebung, -bewertung und -klassifizierung sowie die Verarbeitung, Speicherung, Analyse und Verbreitung von Informationen im Bereich Drogennachfrage und -angebot in der EU sein. Die nationalen Kontaktstellen sollten drogenpolitische Maßnahmen entwickeln und aktiv auf die Situation in diesem Bereich reagieren. Sie sollten Informationen bereitstellen, die Tätigkeit der nationalen Regierungen unterstützen und an der Formulierung der nationalen Drogen- und Drogensuchtpolitik mitwirken.

5.4.2. Die nationalen Kontaktstellen sind entscheidend für die wirksame und rasche Umsetzung des neuen Mandats der EU-Drogenagentur. Nur ein stärkeres und gut koordiniertes Netz nationaler Kontaktstellen kann relevante Daten — nicht nur rückwirkend, sondern, was noch wichtiger ist — über das Auftreten neuer schädlicher Substanzen, deren Erkennung und Identifizierung, mögliche Vertriebskanäle usw. liefern. Da dies den Aufbau umfangreicher Laborkapazitäten erfordert, sollten in Hochrisikogebieten zusammengefasste regionale Zusammenschlüsse und Cluster, z. B. an den EU-Außengrenzen und in der Nähe der üblichen Drogenimport routen, gefördert werden.

5.4.3. Die nationalen Kontaktstellen sollten bestmöglich durch gemeinsame Leitlinien und Methoden unterstützt werden, damit sie vergleichbare Daten und Indikatoren erheben können, die der Verlagerung auf Sicherheits- und Abwehrfragen und nicht einfach nur der Bekämpfung der Verbreitung von Drogen und illegalen Substanzen zugrunde liegen sollen.

5.4.4. Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, den nationalen Kontaktstellen mehr Ressourcen, darunter Information, Technologie und Finanzierung, zur Verfügung zu stellen. Es sollte alles darangesetzt werden, die nationalen Kontaktstellen bei der Stärkung ihrer Kapazitäten zur Erfüllung des neuen, erweiterten Mandats und der Ausübung einer gewichtigeren Rolle zu unterstützen.

5.4.5. Darüber hinaus sollte die EU-Drogenagentur neben der Schaffung von community-bezogenen Mechanismen zur Suchtbekämpfung in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten nationale Kooperationssysteme einrichten, um gemeinsame Förderprogramme für potenziell suchgefährdete Gruppen zu schaffen und zu unterstützen. Nur eine starke Bindung, die innerhalb der örtlichen Communities aufgebaut wird, kann helfen, den Drogenkonsum zu verringern. Als Beispiel für solche Lösungen, die bereits positive Ergebnisse erbracht haben, könnte die EU-Drogenagentur auf die schon von Portugal umgesetzten Lösungen zurückgreifen.

5.4.6. Bei dieser Gelegenheit sollte nach Ansicht des EWSA das Berichterstattungssystem der nationalen Kontaktstellen so verbessert werden, dass weder Zeit noch Ressourcen in die doppelte Berichterstattung verschwendet werden, denn bislang besitzen sie eine Berichtspflicht sowohl gegenüber der künftigen EU-Drogenagentur als auch gegenüber den Vereinten Nationen.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe“

(COM(2021) 800 final)

(2022/C 323/16)

Berichtersteller: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Befassung	Europäische Kommission, 21.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	4.5.2022
Verabschiedung im Plenum	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	221/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) kann die Gleichung der CO₂-Neutralität für Europa nur aufgehen, wenn der Ausstoß von Treibhausgasen (THG) verringert, Kohlenstoffsinken vermehrt und in unserer Wirtschaft Alternativen zu fossilem Kohlenstoff gefunden werden. Der EWSA stimmt daher mit der Mitteilung der Europäischen Kommission dahingehend überein, dass eine Kombination aller denkbaren Mittel und Lösungen erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen.

1.2. Der EWSA befürwortet die beiden in der Kommissionsmitteilung vorgeschlagenen Lösungen zur Beseitigung und Bindung von CO₂, namentlich naturbasierte Lösungen (die sog. klimaeffiziente Landwirtschaft) und technologisch-industrielle Lösungen.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Landnutzungssektor (Land- und Forstwirtschaft, Torfgebiete usw.) eine aktive Rolle bei der Bekämpfung der Erderwärmung spielen kann und dass er durch die Bereitstellung quantitativ und qualitativ ausreichender und erschwinglicher Lebensmittel für alle und die Sicherung von Einkommen für die Erzeuger zu einer ausgewogenen Nahrungsmittelversorgung beiträgt.

1.4. Der EWSA betont, dass das Thema nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe ganzheitlich betrachtet werden muss. Der Ausbau von Kohlenstoffsinken und die größtmögliche Ersetzung von fossilem Kohlenstoff werden zwangsläufig dazu führen, dass mehr Biomasse erzeugt wird, was Auswirkungen für den Landnutzungssektor mit sich bringen wird.

1.5. Da der Agrarsektor naturgemäß Emissionen ausstößt, ist der EWSA der Auffassung, dass der Einsatz emissionsärmerer Verfahren in unmittelbarem Zusammenhang mit der erfolgreichen Entwicklung eines nachhaltigen Kohlenstoffkreislaufs steht. Letztendlich wird es nur möglich sein, den steigenden Nahrungsmittelbedarf zu decken und künftig nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe zu gewährleisten, wenn sich der Agrarsektor an den Klimawandel anpasst.

1.6. Nach Ansicht des EWSA sollte die klimaeffiziente Landwirtschaft daher nicht nur als wirtschaftliche Chance, sondern als grundlegender Bestandteil der europäischen Land- und Forstwirtschaft der Zukunft und als Handlungsinstrument gegen den Klimawandel betrachtet werden, das im Einklang mit der langfristigen Vision für die ländlichen Gebiete der EU ⁽¹⁾ zu resilienteren ländlichen Gebieten beiträgt.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich die CO₂-Neutralitätsziele nicht allein mithilfe der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erreichen lassen: Die GAP muss den politischen Rahmen für die Umstellung auf eine CO₂-arme Landwirtschaft (die weniger CO₂ ausstößt und mehr CO₂ bindet) vorgeben; mit der Investitionsförderung über die GAP kann und sollte die CO₂-Speicherung zwar als Ökosystemleistung und Einkommensstütze für die Landwirte finanziell belohnt werden, doch sollte sie im Rahmen der GAP nicht zu einer allgemeinen Auflage gemacht werden, und — was noch wichtiger ist — es muss der Ausbau des CO₂-Markts weiter gefördert werden.

⁽¹⁾ Siehe insbesondere die Maßnahme „Klimaschutz in Torfmooren durch klimaeffiziente Landwirtschaft“ im Rahmen der Leitinitiative „Resiliente ländliche Gebiete“ (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_de).

1.8. CO₂-Gutschriften müssen eine erbrachte Leistung — die Bindung von atmosphärischem CO₂ — belohnen, aber gleichzeitig auch die Emissionswende in der Landwirtschaft begleiten. Daher muss über ein transparentes und vertrauenswürdiges System in CO₂-Gutschriften investiert werden, das der Notwendigkeit zur Bindung, aber auch zur Verringerung der THG-Emissionen des Sektors Rechnung trägt. Vertrauen soll durch eine Zertifizierung geschaffen werden, die den nationalen Gegebenheiten Rechnung trägt und auf den territorialen Ansatz der einzelnen Länder zugeschnitten werden kann.

1.9. Für die Entwicklung der klimaeffizienten Landwirtschaft ist ein klarer, in allen Mitgliedstaaten einheitlicher Rechtsrahmen erforderlich, wobei die in der Kommissionsmitteilung aufgezeigten Herausforderungen für zertifizierte Projekte zur CO₂-Bindung zu berücksichtigen sind.

1.10. Der EWSA mahnt an, dass die Mitgliedstaaten nicht über dieselben Investitions- und Unterstützungskapazitäten sowie unterschiedliche finanzielle und verwaltungstechnische Möglichkeiten für die CO₂-Speicherung verfügen.

1.11. Da der Agrarsektor nicht angemessen durch das CO₂-Grenzausgleichssystem geschützt wird, empfiehlt der EWSA, auch importierte Erzeugnisse zu berücksichtigen und dafür zu sorgen, dass die Ausfuhrländer sowohl in den neuen als auch den bestehenden Handelsabkommen zu nachhaltigen Kohlenstoffkreisläufen verpflichtet werden.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass industrielle Lösungen wie die dauerhafte Speicherung von CO₂ in geologischen Speicherstätten oder die Mineralisierung von CO₂ in innovativen Aggregaten nachhaltig sein müssen und dass negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt, die Ökosysteme und die Gemeinschaften dabei vermieden werden sollten.

1.13. Die vorgeschlagene klimaeffiziente Landwirtschaft sollte Teil eines umfassenderen Wandels in Richtung eines nachhaltigen Lebensmittelsystems sein.

1.14. Damit die Landwirte und Beschäftigten die Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft aktiv mittragen und erfolgreich bewerkstelligen können, sollten das Wohlergehen der Beschäftigten, die Planbarkeit der beruflichen Laufbahnen und die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft sowie die Notwendigkeit einer angemessenen Vergütung berücksichtigt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

Klimaneutralität bis 2050: die Lösung zur Einhaltung des Übereinkommens von Paris

2.1. Die exponentielle Zunahme der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre seit der industriellen Revolution hat zu einem weltweiten Temperaturanstieg geführt. Wissenschaftler sind sich einig, dass das Ziel weltweiter Klimaneutralität unbedingt bis 2050 erreicht werden muss und zur Begrenzung der Erderwärmung auf +1,5 °C die weltweiten Emissionen bis 2025 ihren Höchststand erreicht haben müssen⁽²⁾.

2.2. Nach Einschätzung des Weltklimarats könnte ein Temperaturanstieg von +2 °C in bestimmten Weltregionen die Lebensmittelversorgung stark gefährden. Der Nahrungsmittelbedarf dürfte nach Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) zwischen 2009 und 2050 mit 9 Mrd. zu ernährenden Menschen um 70 % steigen.

2.3. Da unsere Lebensmittelerzeugung per se klimaabhängig ist, sind wir angesichts des gleichzeitigen Klima- und Ernährungsnotstands zur Anpassung gezwungen.

2.4. Ziel des Übereinkommens von Paris ist es, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C oder höchstens 2 °C zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Union den Grünen Deal angenommen und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 im Klimagesetz festgeschrieben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die EU zwei wichtige Initiativen auf den Weg gebracht:

- die Verringerung der THG-Emissionen um mindestens 55 % bis 2030 mithilfe des vorgeschlagenen Legislativpakets „Fit für 55“;
- das Recycling von Kohlenstoff aus Abfallströmen, aus nachhaltigen Biomassequellen oder aus der Atmosphäre [Kreislaufwirtschaft, nachhaltige Bioökonomie, erforderliche Technologien für die CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU)].

Notwendigkeit eines verstärkten CO₂-Abbaus

2.5. In Anbetracht dieser Sachlage befürwortet der EWSA die beiden in der Mitteilung der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Lösungen zur Beseitigung und Bindung von CO₂, namentlich naturbasierte Lösungen (die sog. klimaeffiziente Landwirtschaft) und auf der Abscheidung von CO₂ aus der Atmosphäre mit anschließender Speicherung basierende Technologien wie DACCS (*Direct Air Carbon Capture and Storage* — Abscheidung von CO₂ direkt aus der Umgebungsluft mit anschließender Speicherung) oder BECCS (*Bio-Energy Carbon Capture and Storage* — Bioenergie mit CO₂-Abscheidung und -Speicherung).

⁽²⁾ Zweiter Teil des sechsten Sachstandsberichts des Weltklimarats (IPCC), veröffentlicht am 28. Februar 2022: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

2.6. Da 11 % der Emissionen in der EU auf die Landwirtschaft zurückgehen, trägt sie zwar zum Emissionsausstoß bei, leistet aber gleichzeitig als Kohlenstoffsenke auch einen Beitrag zur Verringerung der THG-Emissionen und trägt durch die Bereitstellung von nichtfossilem Kohlenstoff zur Bioökonomie bei.

2.7. Somit liegt auf der Hand, dass die Ziele des Landnutzungssektors darin bestehen, an der Bekämpfung der Erderwärmung mitzuwirken und durch die Bereitstellung quantitativ und qualitativ ausreichender und erschwinglicher Lebensmittel für alle, durch die stabile und hochwertige Arbeitsplätze geschaffen und den Erzeugern ein Einkommen gesichert wird, zu einer ausgewogenen Nahrungsmittelversorgung beizutragen (siehe insbesondere die Stellungnahmen „Ernährungssicherheit und nachhaltige Lebensmittelsysteme“⁽³⁾ sowie „Sicherung einer fairen Lebensmittelversorgungskette“⁽⁴⁾).

2.8. Die Bekämpfung des Klimawandels erfordert mithin gerechte und für alle Mitgliedstaaten und Landwirte zugängliche Instrumente zur Bewältigung der Umstellung.

3. Besondere Bemerkungen

Ziele des Landnutzungssektors: Verringerung und Bindung von Emissionen sowie Nahrungsmittelversorgung

3.1. Die Gleichung der CO₂-Neutralität kann für Europa nur aufgehen, wenn THG-Emissionen verringert, Kohlenstoffsinken vermehrt und in unserer Wirtschaft Alternativen zu fossilem Kohlenstoff gefunden werden. Der EWSA stimmt daher mit der Mitteilung der Europäischen Kommission dahingehend überein, dass eine Kombination aller denkbaren Mittel und Lösungen erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen.

3.2. Wie in dem Vorschlag zur Änderung der LULUCF-Verordnung⁽⁵⁾ im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ dargelegt, sollte die klimaeffiziente Landwirtschaft die Verwirklichung des bis 2030 vorgesehenen Ziels eines Nettoabbaus von 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten im Landnutzungssektor unterstützen. Der EWSA weist darauf hin, dass es mehrere Möglichkeiten gibt, die Kohlenstoffbindung zu erhöhen, dazu gehören die Landbewirtschaftung, die Regenerierung der Wälder und die Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme (siehe die EWSA-Stellungnahme zu diesem Thema⁽⁶⁾).

Naturbasierte Lösungen

3.3. Es wird mehr Kohlenstoff im Boden als in Pflanzen oder in der Atmosphäre gespeichert. Allerdings sammeln sich Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe, industriellen Prozessen und Landnutzungsänderungen in den Meeren an und erhöhen drastisch die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre, was ein großes Problem ist.

3.4. Durch die Bindung von CO₂ aus der Luft in Pflanzenmaterial, die biologische Anreicherung organischer Substanz in den Böden, Biomaterialien und die Nutzung der Energie aus lokal erzeugter Biomasse wird mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten ein Teil des ausgestoßenen Kohlenstoffs recycelt.

3.5. Auch wenn die klimaeffiziente Landwirtschaft vornehmlich auf die Verringerung von CO₂ in der Atmosphäre ausgerichtet ist, müssen auch andere mit der Landwirtschaft verbundene THG-Emissionen angegangen werden (wie bspw. Methan- und N₂O-Emissionen, die verhältnismäßig (pro kg) mehr zur Erderwärmung beitragen als die CO₂-Emissionen). Die Viehzucht ermöglicht es, organische Düngemittel für die Pflanzenerzeugung bereitzustellen, und trägt entsprechend dem Kreislaufkonzept zum Lebensmittelsystem bei, sofern vor Ort wachsendes Gras als Nahrungsgrundlage für das Vieh dient (siehe hierzu den Informationsbericht „Vorteile der extensiven Viehhaltung und organischer Düngemittel im Rahmen des europäischen Grünen Deals“⁽⁷⁾).

3.6. Angesichts dieser Herausforderungen und der vielfältigen Lösungen, die der Landnutzungssektor bietet, scheint eine ganzheitliche Betrachtungsweise des Themas nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe angebracht. Dabei sollte die Vielfalt der Ökosystemleistungen, die landwirtschaftlich genutzte Böden neben der CO₂-Bindung erbringen, ebenso berücksichtigt werden wie die je nach den Boden- und Klimaverhältnissen und biologischen Parametern variierenden Kapazitäten zur CO₂-Bindung. Der Ausbau von Kohlenstoffsinken und die größtmögliche Ersetzung von fossilem Kohlenstoff werden zwangsläufig dazu führen, dass mehr Biomasse erzeugt wird.

3.7. Da der Agrarsektor naturgemäß Emissionen ausstößt, wird der Einsatz emissionsärmerer Verfahren zur Eindämmung des Klimawandels und einem nachhaltigen Kohlenstoffkreislauf beitragen. Außerdem bringen die Emissionsverringerung, die Verbesserung der CO₂-Bindung und die Deckung des steigenden Nahrungsmittelbedarfs bei gleichzeitiger Anpassung an den Klimawandel (z. B. negative Auswirkungen des Klimawandels auf die Ernten) mehrere Herausforderungen mit sich, die Innovationen und eine Unterstützung des Sektors erfordern.

⁽³⁾ ABl. C 194 vom 12.5.2022, S. 72.

⁽⁴⁾ ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 38.

⁽⁵⁾ COM(2021) 554 final.

⁽⁶⁾ EWSA-Stellungnahme „Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus LULUCF“ (ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 192).

⁽⁷⁾ EWSA-Informationsbericht „Vorteile der extensiven Viehhaltung und organischer Düngemittel im Rahmen des europäischen Grünen Deals“.

3.8. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass der Vorschlag zur Änderung der LULUCF-Verordnung ausschlaggebend für das langfristige klimatische Gleichgewicht sein wird und dass die klimaeffiziente Landwirtschaft nicht nur als wirtschaftliche Chance, sondern als grundlegender Bestandteil der europäischen Landwirtschaft der Zukunft betrachtet werden sollte.

3.9. Neben der Gewährleistung der weltweiten Ernährungssicherheit stellen sich bei der Valorisierung von CO₂ drei verschiedene Herausforderungen:

- die Bindung von atmosphärischem CO₂ in den Böden;
- die Eindämmung der THG-Emissionen;
- die Anpassung des Agrarsektors an den Klimawandel.

3.10. Verschiedene Landbewirtschaftungsmethoden können zu einer besseren CO₂-Bindung beitragen, u. a.

- Aufforstung und Wiederaufforstung;
- Agroforstwirtschaft und andere Formen des landwirtschaftlichen Mischbetriebs, bei denen Holzgewächse mit Systemen der pflanzlichen und/oder tierischen Erzeugung kombiniert werden;
- Verwendung von Zwischenfrüchten, Deckpflanzen und konservierender Bodenbearbeitung;
- Umwandlung von Ackerflächen in Brachland oder in Dauergrünland;
- Wiederherstellung von Torfmooren und Feuchtgebieten.

3.11. Das Potenzial ist groß. So fand das französische nationale Forschungsinstitut für Landwirtschaft, Ernährung und Umwelt (INRAE) im Rahmen seiner Initiative „4 für 1000“ heraus, dass das maximale Potenzial der zusätzlichen CO₂-Bindung in landwirtschaftlichen Böden in Frankreich in den ersten 30 cm unter der Bodenoberfläche 8,43 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr beträgt.

3.12. Im Zusammenhang mit dem in der EU-Bodenstrategie festgelegten Ziel eines „Netto-Null-Flächenverbrauchs“ bis 2050 ⁽⁸⁾ empfiehlt der EWSA eine angemessene Bewirtschaftung und einen angemessenen Schutz von Ackerflächen, damit sie ihre Funktion als Kohlenstoffsinken erfüllen und zur Erzeugung von Biomasse dienen können, und stellt erfreut fest, dass in einigen Mitgliedstaaten bereits entsprechende Anstrengungen unternommen werden (in Estland werden bspw. derzeit Rechtsvorschriften zur Flächennutzung ausgearbeitet).

3.13. In der Mitteilung werden zwar einige Herausforderungen für zertifizierte Projekte zur CO₂-Bindung aufgezeigt, aber keine Antwort darauf gegeben, wie

- das Problem unkontrollierter erneuter Emissionen (sog. „Non-permanence“) angegangen werden kann: Das in den Böden und der Biomasse gebundene und gespeicherte CO₂ kann wieder in die Atmosphäre freigesetzt werden, wodurch die Vorteile für die Eindämmung des Klimawandels zunichte gemacht werden;
- sich die tatsächlichen Mehrkosten genau quantifizieren lassen, denn die Überwachung und Überprüfung des abgeschiedenen CO₂ sowie eine entsprechende Berichterstattung stellen nach wie vor eine Herausforderung dar;
- die Kosten im Zusammenhang mit den Verfahren zur Bindung von CO₂ und zur Verringerung der THG-Emissionen der Landwirtschaft berücksichtigt werden können.

3.14. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die Emissionen des Agrarsektors durch angepasste Verfahren oder neue Technologien gesenkt werden können. Dabei haben ein sorgsamer Umgang mit Energie und die Verringerung der Treibhausgasemissionen Vorrang.

Auf der industriellen CO₂-Abscheidung, -Nutzung und -Speicherung basierende Lösungen

3.15. In der Mitteilung werden folgende Ziele vorgeschlagen: Bis 2028 sollte jede Tonne CO₂, die von der Industrie abgeschieden, transportiert, genutzt und gespeichert wird, aufgeschlüsselt nach ihrem Ursprung (fossil, biogen oder atmosphärisch) gemeldet werden, bis 2030 sollten mindestens 20 % des in chemischen und Kunststoffprodukten verwendeten Kohlenstoffs aus nachhaltigen nicht fossilen Quellen stammen und bis 2030 sollten jährlich 5 Mio. Tonnen CO₂ aus der Atmosphäre entfernt und mithilfe von Vorreiterprojekten dauerhaft gespeichert werden.

3.16. Statt fossilem Kohlenstoff sollte nachhaltigerer Kohlenstoff verwendet werden, der aus Abfällen oder umweltfreundlicher Biomasse recycelt oder direkt aus der Atmosphäre gewonnen wird.

⁽⁸⁾ EWSA-Stellungnahme „Neue EU-Bodenstrategie“ (Abl. C 290 vom 29.7.2022, S. 131).

3.17. Aus dem sechsten Bericht des Weltklimarats⁽⁹⁾ geht hervor, dass bis zum Ende des 21. Jahrhunderts 100 bis 1 000 Gt CO₂ abgebaut werden müssen. Die meisten derzeitigen und potenziellen CO₂-Abbaumaßnahmen könnten bei umfassendem Einsatz erhebliche Auswirkungen auf die Landflächen, die Energie, das Wasser und die Nährstoffe haben. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine wirksame Steuerung erforderlich ist, um zu verhindern, dass verschiedene Landnutzungsformen miteinander in Konkurrenz geraten, was erhebliche Auswirkungen auf die Agrar- und Lebensmittelsysteme, die biologische Vielfalt und andere Ökosystemfunktionen und -leistungen haben kann.

3.18. Für die industrielle CO₂-Abscheidung, -Nutzung und -Speicherung gibt es verschiedene Technologien (Nutzung von Biomasse in Gebäuden, BECCS, DACCS, CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU) usw.), mit denen jedoch jeweils Vorteile und Nachteile verbunden sind. Auch stellt der EWSA fest, dass sich keine Patentlösung herauskristallisiert⁽¹⁰⁾.

3.19. Mit der BECCS-Technologie kann beispielsweise CO₂ aus der Atmosphäre entfernt und gleichzeitig Wärme und Energie erzeugt werden. Wir müssen jedoch die Grenzen der Nachhaltigkeit der verwendeten Biomasse berücksichtigen. Die in Island und Schottland im Bereich der direkten Abscheidung von CO₂ aus der Umgebungsluft durchgeführten Projekte sind kostspielig und derzeit immer noch sehr energieintensiv.

3.20. **Land- und Forstwirtschaft sind die Hauptakteure der Bioökonomie.** Bei dieser „Photosynthese-Ökonomie“ wird unmittelbar auf die einzigartige Fähigkeit der Pflanzen zurückgegriffen, aus atmosphärischem CO₂ nichtfossilen Kohlenstoff zu erzeugen.

3.21. Diese Technologien zur CO₂-Entfernung werden günstiger werden und eine dauerhafte Speicherung und Beseitigung von CO₂ gewährleisten müssen. CO₂-Abscheidungstechnologien können äußerst energieintensive Verfahren sein. Bei diesen Technologien müssen erneuerbare Energien eingesetzt werden. Außerdem müssen sie nachhaltig sein und dürfen sich nicht negativ auf die biologische Vielfalt, die Ökosysteme und die Verfügbarkeit von Landflächen auswirken.

4. Instrumente zum Ausbau der klimaeffizienten Landwirtschaft in Europa

Europäische Union: die Richtschnur für eine CO₂-arme Landwirtschaft vorgeben

4.1. Die Kommission vertritt in ihrer Mitteilung den Standpunkt, dass die Nutzung der nationalen GAP-Instrumente (nationale Strategiepläne) sowie die Verwirklichung der in der LULUCF-Verordnung festgelegten Ziele nur von Vorteil sein können. Angesichts der mit dieser Verordnung verbundenen Herausforderungen und ihrer Ziele müssen alle nur denkbaren Lösungen aufgeboten werden.

4.2. Hier kann die GAP dazu dienen, auf geeigneter territorialer Ebene eine Richtschnur für die Senkung von Emissionen, die Bindung von CO₂ und die Anpassung des Sektors, bspw. durch den Schutz von Dauergrünland oder agrarökologischer Infrastruktur, vorzugeben. Die GAP-Reform 2023 wird es zudem ermöglichen, Klimaschutzmaßnahmen durch Öko-Regelungen zu verstärken, und hat eine soziale Konditionalität eingeführt.

4.3. Angesichts dieser vielfältigen Ziele ist der EWSA jedoch der Auffassung, dass sich die CO₂-Neutralitätsziele nicht einzig mithilfe der GAP erreichen lassen. Die GAP sollte den politischen Rahmen für die Umstellung auf eine CO₂-arme Landwirtschaft (die weniger CO₂ ausstößt und mehr CO₂ bindet) vorgeben. Nach Auffassung des EWSA kann und sollte mit der Investitionsförderung über die GAP die CO₂-Speicherung zwar als Ökosystemleistung und Einkommensstütze für Landwirte finanziell belohnt werden, doch sollte sie im Rahmen der GAP nicht zu einer allgemeinen Auflage gemacht werden, und — was noch wichtiger ist — es muss der Ausbau des CO₂-Markts weiter gefördert werden.

CO₂-Gutschriften: eine notwendige Investition zur Nutzung des Potenzials landwirtschaftlicher Nutzflächen

4.4. Zwar gibt es Lösungen zur Anpassung der Landwirtschaft und zur Verringerung ihrer Emissionen, diese sind jedoch mit Kosten und Risiken verbunden und wirken sich zuweilen auf die langfristige Rentabilität aus.

4.5. Der EWSA hält gerechte Einkommen für die Landwirte und die Beschäftigten des Landwirtschaftssektors sowie ihren langfristigen Zugang zu Grundbesitz und Pachtverträgen für unerlässlich, damit sie die Emissionswende aktiv mittragen und erfolgreich bewerkstelligen können.

⁽⁹⁾ <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>.

⁽¹⁰⁾ Weitere Informationen zu diesem Thema sind der Initiativstellungnahme „Der Beitrag der Technologien zur CO₂-Entfernung zur Dekarbonisierung der europäischen Industrie“ (CCMI/190) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) zu entnehmen.

4.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass mit einer **Bezifferung der positiven externen Effekte klimafreundlicher Landwirtschaftsmethoden** diesen im Rahmen privater Verträge auf einem freiwilligen Markt und durch auf dem Markt handelbare CO₂-Gutschriften ein Wert zugewiesen werden kann.

4.7. Die Ausgabe von CO₂-Gutschriften erfordert eine intensivere Zusammenarbeit mit den Landwirten und muss dem internationalen Kontext Rechnung tragen. So wurden in anderen Ländern bereits CO₂-Gutschriftssysteme eingeführt: Der Preis der jüngst ausgegebenen chinesischen CO₂-Zertifikate lag 2021 bei 5,20 EUR/Tonne und könnte bis 2030 auf 20,50 EUR/Tonne ansteigen (gegenüber durchschnittlich 30 bis 40 EUR/Tonne, die im Rahmen der klimateffizienten Landwirtschaft in Europa geplant sind) ⁽¹¹⁾.

4.8. Vor diesem Hintergrund müssen die europäischen CO₂-Gutschriften so gestaltet werden, dass sie auf einem wettbewerbsorientierten Markt attraktiv sind. Zugleich muss für Umweltwirksamkeit gesorgt werden. Ohne wirtschaftliche und politische Instrumente wird es für die EU schwierig, teureres lokal gebundenes oder eingespartes CO₂ zu finanzieren und zu verkaufen. Positive externe Effekte — wie sie bspw. mit dem französischen Klimaschutzlabel ⁽¹²⁾ erzielt werden — müssen gewürdigt werden.

4.9. Mit dem französischen Klimaschutzlabel werden sowohl Anstrengungen zur CO₂-Bindung als auch zur Vermeidung von CO₂ Emissionen (landwirtschaftliche CO₂-, CH₄- und N₂O-Emissionen in CO₂ Äquivalenten) belohnt. Mithilfe des Labels können alle Landwirte in die Dynamik einer agrarökologischen Emissionswende einbezogen werden. Im Rahmen des französischen Klimaschutzlabels wird so z. B. die Umstellung auf Verfahren mit deutlich geringerem Einsatz mineralischer Stickstoffdünger durch eine zertifizierte CO₂-Gutschrift belohnt, was wirksam ist, da durch diese Gutschrift auch gleichzeitig die Verringerung von N₂O-Emissionen vergolten wird.

4.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass CO₂-Gutschriften eine erbrachte Leistung — die Bindung von atmosphärischem CO₂ — belohnen, aber gleichzeitig auch die Emissionswende in der Landwirtschaft begleiten und für das Wohlergehen der Beschäftigten sowie die Planbarkeit der beruflichen Laufbahnen und angemessene Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft sorgen müssen.

4.11. Daher empfiehlt der EWSA, über ein transparentes und vertrauenswürdiges System in CO₂-Gutschriften zu investieren, das der Notwendigkeit zur Bindung, aber auch zur Verringerung der THG-Emissionen des Sektors Rechnung trägt. Insbesondere bei der Bewertung der sozialen Auswirkungen der CO₂-Gutschriften muss die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner Berücksichtigung finden.

4.12. Da der Agrarsektor nicht angemessen durch das CO₂-Grenzausgleichssystem geschützt wird, empfiehlt der EWSA, auch importierte Erzeugnisse zu berücksichtigen und dafür zu sorgen, dass die Ausfuhrländer sowohl in den neuen als auch den bestehenden Handelsabkommen zu nachhaltigen Kohlenstoffkreisläufen verpflichtet werden.

Eine sozial gerechte Emissionswende

4.13. Der EWSA mahnt an, dass die Mitgliedstaaten und die Landwirte nicht über dieselben Investitions- und Unterstützungskapazitäten für die CO₂-Speicherung verfügen. Darüber hinaus sind einige Mitgliedstaaten stark vom Krieg in der Ukraine betroffen, was ihre Kapazitäten zur Unterstützung künftiger Investitionen in die CO₂-Bindung beeinträchtigen wird.

4.14. Der EWSA plädiert dafür, die Unternehmen bei der Schulung ihres Personals zu unterstützen und zu begleiten, damit sie sich auf die neuen emissionsarmen Modelle von morgen umstellen können. Daher wäre es wichtig, staatliche Beihilfen für CO₂-Investitionen an soziale Bedingungen zu knüpfen, um im Einklang mit den IAO-Übereinkommen schlecht bezahlte, ungeschützte und prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden. Dem Zugang zu Innovation und der Weitergabe bewährter Verfahren ist Rechnung zu tragen.

4.15. Der EWSA betont, dass eine wesentliche Aufgabe in der Schulung und Begleitung der Landwirte und der Beschäftigten des Landwirtschaftssektors besteht.

Brüssel, den 19. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹¹⁾ https://www.citepa.org/fr/2021_07_b05/

⁽¹²⁾ <https://www.ecologie.gouv.fr/label-bas-carbone>

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/942“

(COM(2021) 805 final — 2021/0423 (COD))

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie für Wasserstoff“

(COM(2021) 804 final — 2021/0424 (COD))

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas und Erdgas sowie Wasserstoff“

(COM(2021) 803 final — 2021/0425 (COD))

(2022/C 323/17)

Berichterstatler: **Udo HEMMERLING**

Befassungen	Europäisches Parlament, 17.2.2022 und 7.3.2022 Rat der Europäischen Union, 23.2.2022 und 3.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114 Absatz 1, Artikel 194 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.5.2022
Verabschiedung auf der Plenartagung	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	184/2/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine und den anschließenden Sanktionen gegen Russland und Belarus will die EU möglichst rasch ihre Energiepolitik anpassen, insbesondere bei der Erdgasversorgung. Die Europäische Kommission hat die Mitteilung „REPowerEU“ vorgelegt, in der Wege für die Unabhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen aus Russland bis 2030 aufgezeigt werden, wobei die ersten großen Schritte bereits für 2022 geplant sind. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt diesen herausfordernden Ansatz grundsätzlich, empfiehlt der Europäischen Kommission jedoch, einen aktualisierten Vorschlag für dieses Gaspaket auszuarbeiten, um der neuen Situation Rechnung zu tragen.

1.2. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, die Umstellung auf Gase aus erneuerbaren Quellen zu beschleunigen, was angesichts des fortschreitenden Klimawandels dringend geboten ist. Diese sollten vor allem in Wirtschaftszweigen genutzt werden, in denen sich die CO₂-Emissionen nur schwer senken lassen oder noch keine alternativen technischen Lösungen wie etwa eine direkte Elektrifizierung der Endverwendungen verfügbar sind.

1.3. In dem Vorschlag werden das Gas- und das Wasserstoffsystem als zwei getrennte Systeme definiert. Die im Gaspaket enthaltenen Vorschriften würden zu sehr unterschiedlichen Anforderungen führen. Der EWSA hält die unterschiedlichen und restriktiven Anforderungen für die beiden Systeme für unverhältnismäßig. Etwaige Synergien, die dadurch entstehen, dass die beiden Systeme im Rahmen einer gemeinsamen Regelung gemeinsam entwickelt, betrieben und gewartet werden, sollten genutzt werden.

1.4. Nach Ansicht des EWSA sollten erneuerbare Gase auf dem Gemeinsamen Markt uneingeschränkt handelbar sein. Daher sollte von Beginn an ein EU-weit einheitliches System für Gasqualitäts- und -nachhaltigkeitsstandards eingeführt werden.

1.5. Der EWSA unterstreicht die besondere Rolle, die Biomethan beim Ausbau der Versorgung mit erneuerbarem Gas, für die Kreislaufwirtschaft und hinsichtlich des regionalen Mehrwerts zukommt. Dies käme auch der nachhaltigen Landwirtschaft zugute, da die Treibhausgasemissionen gesenkt werden.

1.6. Emissionen aus fossilem Methan werden nicht ausreichend gemeldet. Der EWSA ist sich sehr wohl darüber im Klaren, dass die meisten Methanleckagen außerhalb der EU auftreten, weshalb in die entsprechende Verordnung ein EU-Methanleistungsstandard für Einfuhren aufgenommen werden muss.

2. Die Vorschläge der Europäischen Kommission im Überblick

2.1. Die drei Vorschläge der Europäischen Kommission vom Dezember 2021 sind Teil des „Fit für 55“-Konzepts zur beschleunigten Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030 und für den Pfad zur Klimaneutralität bis 2050. Damit sollen die Regelungen des EU-Gasmarktes für den Umstieg auf erneuerbare und CO₂-arme Gase angepasst und auf einen EU-Wasserstoffmarkt ausgeweitet werden.

2.2. Das Regelungswerk für einen gemeinsamen Gasmarkt wurde zuletzt 2009 grundlegend angepasst. Bisher standen vor allem Regulierungsfragen hinsichtlich Effizienz, Handel, Netze, Wettbewerb und Verbraucherinformation im Vordergrund. Dies wird nun grundlegend um Regelungen für die Umstellung auf erneuerbare Energien ergänzt.

2.3. Auf dem Markt wird erneuerbaren, CO₂-negativen, -freien und/oder -armen Gasen der Vorzug gegeben.

2.4. Der anstehende Aufbau und Ausbau eines Binnenmarktes und eines Netzes für Wasserstoff wird analog zu den Regeln für den EU-Gasmarkt erfolgen. Allerdings dürfen laut dem Vorschlag der Europäischen Kommission das bestehende Gasnetz und das künftige Wasserstoffnetz nicht in einer Hand liegen. Das gilt selbst dann, wenn ein bestehender Gasnetzbetreiber ergänzend ein Wasserstoffnetz entwickelt (sogenannte horizontale Entflechtung).

2.5. Ergänzend wird erstmals eine Verordnung zur Reduzierung von Methanemissionen in der Gaswirtschaft vorgelegt. Damit soll die mit der EU-Methanstrategie angestrebte Überwachung und Verringerung der energiewirtschaftlichen Methanemissionen in konkrete Regelungen umgesetzt werden.

3. Notwendige Aktualisierung nach der Aggression Russlands gegen die Ukraine

3.1. Durch den russischen Überfall auf die Ukraine wird dem ukrainischen Volk unermessliches Leid zugefügt. Der zivile und militärische Widerstand der Menschen in der Ukraine muss unterstützt werden. Infolge der Sanktionen gegen die Russische Föderation und Belarus sollte die Europäische Union ihre Energiepolitik überdenken, insbesondere im Hinblick auf Erdgaseinfuhren aus Russland.

3.2. Im März 2022 hat die Europäische Kommission einen neuen Plan — den so genannten „REPowerEU“-Plan — entworfen, mit dem die EU bis 2030 von fossilen Brennstoffen aus Russland unabhängig gemacht werden soll. Es wird für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft eine enorme Herausforderung sein, bis Ende dieses Jahres die Nachfrage nach russischem Erdgas um zwei Drittel zu senken. In der Mitteilung werden viele neue Prioritäten in den Bereichen Energieversorgungssicherheit, Gasspeicherung, Energiepreise und Biomethan angesprochen, die im Zusammenhang mit dem Gasmarktpaket vom Dezember 2021 stehen. Es sollte über ein verbindliches Instrument zur Steigerung der Nutzung von erneuerbarem Gas, einschließlich Biomethan, beraten werden.

3.3. Im Sinne einer kohärenten Gasmarktpolitik empfiehlt der EWSA der Europäischen Kommission, einen aktualisierten Vorschlag für dieses Gasmarktpaket auszuarbeiten. Dies sollte auch einen Vorschlag für beschleunigte Genehmigungsverfahren für die Gas- und Wasserstoffinfrastruktur umfassen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, die Umstellung auf Gase aus erneuerbaren Quellen zu beschleunigen, was angesichts des fortschreitenden Klimawandels dringend geboten ist. Der Gassektor muss einen wichtigen Beitrag zu Dekarbonisierung und Sektorkopplung im Grünen Deal leisten. Für diesen Umstieg sind auch

CO₂-arme Gase notwendig, wobei hohe Nachhaltigkeitsanforderungen zu beachten sind. Diese sollten vor allem in Wirtschaftszweigen genutzt werden, in denen sich die CO₂-Emissionen nur schwer senken lassen oder noch keine alternativen technischen Lösungen wie etwa eine direkte Elektrifizierung der Endverwendungen verfügbar sind.

4.2. Der EWSA ist sich der Verpflichtung zur Klimaneutralität bewusst, die die EU im Klimagesetz verankert hat. Auf der Grundlage dieser Verpflichtung sollte die EU bei ihrer Politik den besonderen Vorteilen von Strom- und Gassystemen Rechnung tragen. Über Stromnetze kann erneuerbare Solar- und Windenergie mit geringen Umwandlungsverlusten transportiert werden. Gasnetze bieten umfangreiche Speicherkapazitäten und ermöglichen einen Transport über große Entfernungen hinweg. Bei der Gasversorgung sollte auf dem Markt erneuerbaren und in geringerem Maße CO₂-armen Gasen der Vorzug gegeben werden. In Wirtschaftszweigen, in denen sich die CO₂-Emissionen nur schwer senken lassen, wie Stahl, Zement, Keramik oder Fernverkehr, sollte der Schwerpunkt auf Wasserstoff liegen.

4.3. Da CO₂ lange in der Atmosphäre verbleibt, muss dafür gesorgt werden, dass das im Europäischen Klimagesetz verankerte verbindliche Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreicht wird. Sollte dieser Zielpfad in den kommenden Jahren verfehlt werden, müssen zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, insbesondere wenn sich herausstellen sollte, dass sich die Methanemissionen aus der Energiewirtschaft stärker auf das Klima auswirken als derzeit angenommen.

4.4. Als Rückgrat für eine sichere und erschwingliche Energieversorgung sind leistungsfähige Gasnetze und -speicher und künftig auch Wasserstoffnetze und -speicher notwendig. Sie sollten so entwickelt werden, dass sie das Stromnetz ergänzen. Auf diese Weise kann der Gas- und Wasserstoffsektor dazu beitragen, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu verringern.

4.5. Ein beschleunigter Umstieg auf erneuerbare Gase kann zur Diversifizierung der Gasversorgung in der Europäischen Union beitragen. Die CO₂-Bepreisung bei fossilen Brennstoffen wird die Umstellung auf erneuerbare Gase vorantreiben.

4.6. Die Vorschläge der Europäischen Kommission sind darauf angelegt, den Marktzugang für erneuerbare Gase und CO₂-arme Gase — einschließlich Wasserstoff — im gemeinsamen Markt zu erleichtern bzw. auszubauen. Diesen Ansatz hält der EWSA für sinnvoll. Doch ist dieser ausreichend, um den erneuerbaren Gasen zum Durchbruch zu verhelfen? Der EWSA schlägt daher ergänzend die Prüfung eines ausdrücklichen gesetzlichen Vorrangs in Bezug auf die Einspeisung erneuerbarer Gase in die Netze vor. Vergleichbare Regelungen für einen Einspeisevorrang bestehen in einigen Mitgliedstaaten für die Elektrizitätswirtschaft und könnten als Vorbild bei der Transformation dienen.

4.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass bestehende Infrastrukturen für Gase genutzt und weiter bedarfsgerecht ausgebaut werden müssen, um das Ziel der Klimaneutralität erreichen zu können. Der besondere Fokus auf den Aufbau eines Wasserstoffmarktes und eines Wasserstoffnetzes wird unterstützt. In diesem Zusammenhang bezweifelt der EWSA, ob eine strikte wettbewerbsrechtliche Trennung von Erdgas- und Wasserstoffnetzen erforderlich ist.

4.8. In dem Vorschlag werden zwei getrennte Systeme definiert: ein Gassystem, das von fossilem Gas auf erneuerbares Gas umgestellt werden sollte, und ein Wasserstoffsystem. Die im Gaspaket enthaltenen Vorschriften würden dazu führen, dass für die beiden Systeme sehr unterschiedliche Anforderungen gelten. Hierdurch würden technische und wirtschaftliche Synergien zwischen den beiden Systemen behindert. Der EWSA fragt sich, ob die unterschiedlichen und restriktiven Anforderungen an die beiden Systeme notwendig und verhältnismäßig sind. Etwaige Synergien, die dadurch entstehen, dass die beiden Systeme im Rahmen einer gemeinsamen Regelung gemeinsam entwickelt, betrieben und gewartet werden, sollten genutzt werden. Die Verbindung getrennter lokaler Netzabschnitte untereinander sollte möglich und praktikabel sein.

4.9. Die Vorschläge der Europäischen Kommission sollen eine schnelle Marktentwicklung für so genannten CO₂-armen Wasserstoff wie für echten erneuerbaren Wasserstoff ermöglichen. Dieser breite Ansatz wird aus dem Ziel abgeleitet, eine schnelle und wettbewerbsfähige Marktexpansion von Wasserstoff zu erreichen. Aus Sicht des EWSA muss dabei sichergestellt bleiben, dass echter erneuerbarer Wasserstoff den Vorrang vor mit fossilen Energieträgern hergestelltem Wasserstoff behält.

4.10. Für die Herstellung von Wasserstoff sind als chemische Verfahren vor allem die Elektrolyse und die Dampfreformierung bekannt und etabliert. Als weitere Verfahren kommen die Pyrolyse und biologische Verfahren (Fermentation) sowie biogenes CO₂ aus der Biogasverarbeitung in Betracht. Je nach Verfahren können damit verschiedene Energieträger bzw. Einsatzstoffe für die Herstellung von erneuerbarem Wasserstoff verwendet werden. Dies kann erneuerbarer elektrischer Strom, erneuerbares Gas oder auch nachhaltige Biomasse sein. Der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft ist daher in einem Mix verschiedener Technologien und Anlagengrößen zu erwarten. Der Nutzung des im Weltall vorhandenen Wasserstoffs ist eine weitere Option, die anerkannt werden sollte.

4.11. Der EWSA empfiehlt grundsätzlich ein offenes Marktdesign für die Entwicklung einer Wasserstoffwirtschaft unter ausdrücklicher Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). So kann aus dezentral erzeugtem erneuerbarem Strom oder aus anfallenden biogenen Rest- und Abfallstoffen bzw. Recyclingmaterial lokal erneuerbares Gas bzw. Wasserstoff erzeugt werden. Dieser benötigt einen gleichberechtigten Zugang zu Netzen und Absatzmärkten. Darüber hinaus sollte kleineren Betreibern und neuen Marktteilnehmern (einschließlich Energiegemeinschaften), die erneuerbare Gase, z. B. Biomethan, produzieren, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Kleine und neue Marktteilnehmer auf dem Gasmarkt bedürfen besonderer Unterstützung, da sie hohe Investitionen mit relativ geringer Rentabilität tätigen müssen. Diesen Betreibern sollte zumindest der Zugang zu den Verteilungsnetzen garantiert werden.

4.12. Der EWSA unterstreicht die besondere Rolle, die Biomethan beim Ausbau der Versorgung mit erneuerbarem Gas zukommt. Im März 2022 legte die Europäische Kommission als neues Ziel einen Ausbau der Biomethanerzeugung auf 35 Mrd. m³ Biomethan bis 2030 fest. Es gibt nach wie vor viele ungenutzte Biomassequellen, die nicht mit der nachhaltigen Lebensmittelerzeugung und dem Naturschutz konkurrieren. Die Landwirtschaft kann durch die Verwertung von Nebenprodukten und Reststoffen für die Erzeugung von Biomethan dazu beitragen, ihre klimaschädlichen Emissionen zu verringern. Außerdem verfügen die Landwirte dadurch über zusätzliche Düngemittel, was ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft und ein Mehrwert für die Regionen ist.

4.13. Zum Schutz der Beschäftigten und der Umwelt wurden bei Gas und Wasserstoff bereits hohe Sicherheitsstandards festgelegt. Im Zuge des künftigen Ausbaus der Wasserstoffnutzung werden Präventivmaßnahmen noch mehr an Bedeutung gewinnen.

5. Besondere Bemerkungen

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas und Erdgas sowie Wasserstoff

5.1. In der Richtlinie (Artikel 2) wird „CO₂-armer Wasserstoff“ neu definiert. Für CO₂-armes Gas und CO₂-arme Brennstoffe erfolgt die Definition in Anlehnung an die Erneuerbare-Energien-Richtlinie. Es wird eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 70 % gefordert. Die Definition von „CO₂-armem Wasserstoff“ sollte nochmals darauf geprüft werden, ob diese eine Umstellung auf erneuerbare Gase behindert. Denn einerseits erscheint dieser sogenannte blaue Wasserstoff (also Wasserstoff hergestellt aus Erdgas mit CO₂-Abscheidung) notwendig, um schnell eine relevante Erzeugung von Wasserstoff zu erreichen. Andererseits darf der notwendige Aufbau einer Erzeugung von „echtem“ erneuerbarem Wasserstoff nicht durch die Begünstigung von CO₂-armem Wasserstoff behindert oder verzögert werden. In der Richtlinie sollte beides sichergestellt werden. Demnach sollte erneuerbaren Gasen Vorrang gegeben werden.

5.2. In der Richtlinie (Artikel 8) wird eine Zertifizierung von erneuerbaren Gasen und CO₂-armen Gasen festgelegt. Diese soll in Anlehnung an die Erneuerbare-Energien-Richtlinie nach dem Massebilanzsystem erfolgen, das derzeit schon für erneuerbare Kraftstoffe im Verkehrssektor festgelegt ist. Dabei vertritt die Gaswirtschaft die Ansicht, dass es durch unterschiedliche nationale Nachweissysteme im grenzüberschreitenden Handel von erneuerbaren Gasen zu Behinderungen kommt. Der EWSA hält eine durchgehende Zertifizierung erneuerbarer Gase für notwendig und regt daher an, von Beginn an ein EU-weit einheitliches System für Gasqualitäts- und -nachhaltigkeitsstandards einzuführen. Dieses System sollte aktualisierte Herkunftsnachweise umfassen, die auch Angaben zu den Treibhausgasen und Nachhaltigkeitskriterien enthalten. Dadurch wird die Liquidität des zu dekarbonisierenden Gasmarktes gesteigert.

5.3. In der Richtlinie (Artikel 13 und 14) werden erstmals Regeln für „aktive Verbraucher“ (Prosumer) und für Energiegemeinschaften festgelegt. Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission seinen Standpunkt übernommen hat⁽¹⁾. Dadurch werden den Verbraucherinnen und Verbrauchern diversifizierte Gasversorgungsmöglichkeiten und ein größerer Wettbewerb auf dem Gasmarkt geboten. Darüber hinaus werden durch die Prosumenten und Energiegemeinschaften die regionale oder ländliche Entwicklung und die Digitalisierung des Energiesektors vorangetrieben.

⁽¹⁾ Stellungnahme TEN/761 — Energiepreise (ABl. C 275 vom 18.7.2022, S. 80).

5.4. Nach der Richtlinie (Artikel 27) müssen Lieferverträge für fossiles Gas bis 2049 beendet werden bzw. dürfen nicht darüber hinausgehen. Der EWSA hegt Zweifel an der positiven Wirkung eines gesetzlich festgelegten Enddatums für bestimmte privatwirtschaftliche Lieferverträge, da dies dem marktwirtschaftlichen Grundsatz von Angebot und Nachfrage entgegenstehen kann. Im Einklang mit dem im Europäischen Klimagesetz verankerten verbindlichen Ziel der Klimaneutralität und angesichts der langen Persistenz von Treibhausgasen in der Atmosphäre kommt 2049 gleichzeitig jedoch auch viel zu spät. Sollte die Kommission an dem Enddatum für die Verträge festhalten, sollte dieses Enddatum etwa ein Jahrzehnt früher festgelegt werden, damit die EU ihren Umweltverpflichtungen, insbesondere auch angesichts der Initiative „REPowerEU“, nachkommen kann, wobei der notwendige Umstieg auf erneuerbare Energien vorrangig sein muss.

5.5. In der Richtlinie (Artikel 62 ff.) wird auch für das Wasserstoffnetz analog zum Gasnetz eine Trennung („Unbundling“) von Erzeugern, Händlern, Netzbetreibern und Lagerbetreibern von Wasserstoffnetzen vorgesehen. Der EWSA unterstützt diesen wettbewerblichen Ansatz, weist aber darauf hin, dass hierdurch zeitkritische Initiativen zum Aufbau von Wasserstoffnetzen behindert werden könnten. In der Richtlinie sind bis Ende 2030 geltende Ausnahmeregeln vorgesehen; daher sollte geprüft werden, ob diese darüber hinaus verlängert werden sollten. Die Vorgabe einer rechtlichen Trennung zwischen Gasnetzbetreibern und Wasserstoffnetzbetreibern würde den Um- und Aufbau der zur Erreichung der Klimaziele notwendigen Infrastruktur erschweren. Eine Möglichkeit zur Dekarbonisierung des Gassektors besteht darin, die bestehende Gasinfrastruktur anzupassen und auf einen reinen Wasserstofftransport umzustellen. Der EWSA hält Ausnahmen vom Unbundling bei den Wasserstoffnetzen daher für diskutabel. Analog zur Regulierung von Gasnetzen sollte auch bei Wasserstoffnetzen zwischen den Ebenen der Fernleitung und des Verteilnetzes unterschieden und spezifische Anforderungen an das „Unbundling“ festgelegt werden.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie für Wasserstoff (Neufassung)

5.6. In Artikel 4 der überarbeiteten Gasverordnung ist festgelegt, dass ein Mitgliedstaat Finanztransfers zwischen regulierten Dienstleistungen für Gas und Wasserstoff gestatten kann. Der EWSA befürwortet diesen Ansatz.

5.7. In der Verordnung (Artikel 6 ff.) wird ein diskriminierungsfreier Marktzugang zu Wasserstoffnetzen und -lagern analog zu den Gasnetzen geregelt. Dieser Ansatz wird vom EWSA unterstützt.

5.8. In der Verordnung (Artikel 16) wird ein Rabatt bei den Netzgebühren für erneuerbare Gase und CO₂-arme Gase geregelt. Dies wird vom EWSA unterstützt.

5.9. In der Verordnung (Artikel 20) wird festgelegt, dass ein Anteil von bis zu 5 % Wasserstoff beim Gastransport zwischen Mitgliedstaaten zu akzeptieren ist. Nach Einschätzung des EWSA sollte nochmals geprüft werden, ob ein höherer Beimischungsanteil als 5 % für den technisch reibungslosen Netzbetrieb möglich ist. Dies würde das Marktwachstum erneuerbarer Gase im Wege von Beimischungen erleichtern.

5.10. In der Verordnung (Artikel 39 ff.) wird der schrittweise Aufbau eines Europäischen Netzwerkes der Wasserstoffnetzbetreiber (ENNOH) geregelt. Angesichts der potenziellen Synergien zwischen Gas und Wasserstoff sollte dies in enger Zusammenarbeit mit dem bestehenden Europäischen Netz der Fernleitungsnetzbetreiber (Gas) (ENTSOG) erfolgen. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig dieses Netz für die Schaffung eines EU-Binnenmarkts für Wasserstoff ist. In diesem Zusammenhang muss sichergestellt werden, dass das Netz neuen Akteuren offen steht. Es muss den besonderen Wettbewerbsinteressen von KMU Rechnung getragen werden.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor

5.11. Weltweit verursacht die EU nur 5 % der Methanemissionen⁽²⁾. Die meisten Methanemissionen aus Erdgasimporten entstehen in Ländern außerhalb der EU. Ein internationaler Ansatz, der Energieimporte einschließt, ist nach wie vor unabdingbar, um Methanemissionen im Energiesektor bekämpfen zu können.

⁽²⁾ Siehe Stellungnahme TEN/725 über eine EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen (ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 47).

5.12. Ein europäischer Rahmen für die Begrenzung bzw. Senkung von Methanemissionen der Energiewirtschaft wird für sinnvoll gehalten. Dabei ist darauf zu achten, dass die geforderten Überwachungsauflagen von der Gaswirtschaft praktikabel umsetzbar sind, zum Beispiel bei der Messung, Meldung und Verifizierung von Emissionsdaten. Dies sollte auch die Festlegung geeigneter Fristen für die Inspektion von Anlagen entsprechend ihrem technischen Zustand und ihrem Alter umfassen. Vorhandene Brancheninitiativen zur Emissionsminderung (Methanpartnerschaft für den Öl- und Gassektor, OGMP) sollten berücksichtigt werden sowie die Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit im Rahmen von Initiativen wie der Verpflichtung zur Reduzierung der Methanemissionen (*Methane Pledge*) und der Koalition für Klima und saubere Luft zu fördern.

5.13. Die gemeldeten Daten zu Emissionen aus fossilem Methan sind derzeit größtenteils unzureichend. Der EWSA begrüßt die Vorschläge zur Messung, Berichterstattung und Überprüfung (MRV), insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von Leckagen entlang der Gasleitungen. Initiativen wie die Internationale Beobachtungsstelle für Methanemissionen (IMEO) sowie der Einsatz von Satellitentechnologie zur Erkennung solcher Leckagen sollten optimiert und vorrangig behandelt werden. Praktiken des ungerechtfertigten Ablassens und Abfackelns sollten in der EU verboten werden. Ausnahmen von dieser Regel sollten auf Notfälle und Sicherheitsprobleme beschränkt werden. In Bezug auf Biomethan haben mehrere EU-Mitgliedstaaten bereits technische und regulatorische Überwachungs- und Vermeidungsmaßnahmen umgesetzt. Dies könnte bei der Bewertung der Methanemissionen bei der Nutzung fossiler Brennstoffe hilfreich sein.

5.14. Der EWSA ist sich sehr wohl darüber im Klaren, dass die meisten Methanleckagen außerhalb der EU auftreten, weshalb ein EU-Methanleistungsstandard für Gaseinfuhren eingeführt und durchgesetzt werden muss. Mit einem solchen Standard für Einfuhren sollte ein Richtwert für akzeptable vorgelagerte Emissionen vorgegeben werden. Dieser Standard sollte bereits im Rahmen dieser Verordnung entwickelt werden. Darüber hinaus sollte eine Einbeziehung vorgelagerter Methanemissionen in die CO₂-Bepreisung erwogen werden.

5.15. Der Vorschlag zur Verringerung der Methanemissionen konzentriert sich auf den Energiesektor. Der EWSA bekräftigt die Bedeutung der Methanemissionen aus der Landwirtschaft. Wie in der Methanstrategie der Europäischen Kommission dargelegt, sollten Landwirte bei der Verringerung der Methanemissionen unterstützt werden. So könnten Maßnahmen in die Gemeinsame Agrarpolitik aufgenommen werden, mit denen die Landwirte für die Verringerung ihrer Methanemissionen belohnt werden können.

Brüssel, den 19. Mai 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 — Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität“

(COM(2021) 811 final)

(2022/C 323/18)

Berichterstatter: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Befassung	Europäische Kommission, 21.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.4.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	203/1/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Kommission zum europäischen Rahmen für urbane Mobilität. Das Dokument ist höchst aktuell, bedenkt man die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem erforderlichen Umweltschutz sowie infolge der COVID-19-Pandemie, die in Bezug auf die Mobilität und im weiteren Sinne das Leben und die Arbeit in der Stadt zu einem Umdenken geführt hat. Es ist notwendig, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Umweltschutz und einer inklusiven Mobilität in der Stadt herzustellen. Die erforderliche Senkung der Emissionen sollte nicht zur Einschränkung der Mobilität und zur verkehrsbezogenen Ausgrenzung führen.

1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass das Recht auf Mobilität als eines der grundlegenden Menschenrechte anzusehen ist, das auch in der europäischen Säule sozialer Rechte verankert ist. Er fordert deshalb weitreichende Maßnahmen der EU für einen inklusiven städtischen Verkehr. Mobilität sollte als ein Faktor angesehen werden, der die Gleichstellung, vor allem aber die Chancengleichheit fördern kann.

1.3. Der EWSA fordert die Vertreter der Behörden auf den verschiedenen Ebenen auf, unter Einbeziehung der Vertreter der Zivilgesellschaft und der Bürger bei der Verbesserung der Mobilität nicht nur in den Städten, sondern generell in städtischen funktionalen Räumen (einschließlich stadtnaher Gebiete und des ländlichen Raums) zusammenzuarbeiten. Vor allem fordert er die Erstellung von Plänen für nachhaltige städtische Mobilität (sustainable urban mobility plan — SUMP) und von Plänen für nachhaltige städtische Logistik (sustainable urban logistics plan — SULP) sowie eine Raumplanung, die über Stadtgrenzen hinausgeht. Dies sollte auch bei der Überarbeitung der TEN-V in Bezug auf städtische Knotenpunkte berücksichtigt werden. Nach Ansicht des EWSA sollten diese Hubs als zentrale Anlaufstellen fungieren.

1.4. Darüber hinaus fordert der EWSA einen partizipativen Ansatz für das Planungsverfahren. Nach Ansicht des Ausschusses kann nur die Einbeziehung aller Akteure im Bereich des Verkehrs in der Stadt zu einem Wandel in die gewünschte Richtung führen. Der EWSA begrüßt deshalb den Vorschlag zur Änderung der Zusammensetzung der Expertengruppe für urbane Mobilität und ihre Öffnung über die öffentliche Verwaltung hinaus. Er schlägt vor, ihren Kreis der Mitglieder auszuweiten und auch Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und mit unterschiedlichem Hintergrund in die Gruppe einzubeziehen, insbesondere junge Menschen. Er wünscht darüber hinaus, in die Arbeiten der Gruppe eingebunden zu werden. Zugleich ist er der Ansicht, dass ein solcher Ansatz dazu beitragen könnte, SUMP und SULP breiter bekannt zu machen. Der EWSA betont ferner die Bedeutung von Maßnahmen zur Sensibilisierung von Fahrgästen und Unternehmen für Angebote der städtischen Mobilität und der städtischen Logistik, insbesondere die Optimierung der Nutzung von Pkw. Bildung und eine umfassende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen und Organisationen sind außerordentlich wichtig.

1.5. Besonders wichtig ist es, eine angemessene langfristige Finanzierung von Mobilitätsmaßnahmen sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten der EU und die lokalen Gebietskörperschaften werden aufgefordert, eigene Mittel bereitzustellen, was neben der Erstellung von SUMP und SULP den politischen Willen zur Einleitung von Veränderungen in diesem Bereich unter Beweis stellen würde. Es sollte erwogen werden, für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der EU-Fonds konkrete Mittel bereitzustellen.

1.6. Der EWSA betont, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Arbeit im Bereich der Mobilität in der Stadt attraktiver zu machen, vor allem beim öffentlichen Verkehr, der unter Personalmangel und Überalterung der Beschäftigten leidet. Es müssen Lösungen entwickelt werden, wie die Beschäftigungsbedingungen mithilfe des sozialen Dialogs verbessert werden können. Dies betrifft auch Arbeitnehmer, die über digitale Plattformen tätig sind, die mobilitätsbezogene Dienstleistungen anbieten. Der EWSA erinnert an den Vorschlag der Kommission, die Arbeitsbedingungen auf Online-Plattformen zu verbessern. Es sollte für eine wirksame Umsetzung der Richtlinie gesorgt werden.

1.7. Der EWSA würdigt die besondere Bedeutung des öffentlichen Verkehrs zur Verbesserung der Mobilität in der Stadt und in stadtnahen Gebieten, der durch hochwertige und gut zugängliche Dienstleistungen gekennzeichnet sein muss. Gerade unter den Bedingungen der derzeitigen Gesundheitslage ist die Sicherheit von besonderer Bedeutung. Deshalb fordert der EWSA weitreichende Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs. Dies ist umso wichtiger, als der öffentliche Verkehr einen besonderen Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit leistet.

1.8. Die Digitalisierung bringt sowohl Chancen als auch Risiken mit sich. Der EWSA weist darauf hin, welches Potenzial in digitalen Lösungen steckt, und unterstützt deren Entwicklung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die neuen Mobilitätsinstrumente nicht den Zugang zur Mobilität für die Menschen einschränken, die sie aus verschiedenen Gründen nicht nutzen können bzw. dazu nicht in der Lage sind. Die Verbesserung der digitalen Kompetenzen und der Sicherheit im digitalen Umfeld sind deshalb von besonderer Bedeutung. Der EWSA fordert darüber hinaus die Wahrung von Transparenz und demokratischer Governance im Bereich der Daten, die über die digitalen Anwendungen erfasst werden.

1.9. Der EWSA unterstützt die Bemühungen um die Schaffung zuverlässiger und vergleichbarer Mobilitätsindikatoren. Empfohlen wird, in erster Linie die im UN-Nachhaltigkeitsziel 11 genannten Indikatoren zu verwenden. Es muss klar sein, dass die Erfassung und Aufbereitung von Daten einen erheblichen Aufwand für die Verwaltung bedeutet. Der EWSA empfiehlt deshalb, die verschiedenen Verwaltungsebenen dabei zu unterstützen.

2. Einleitung

2.1. Statistiken zur urbanen Mobilität veranschaulichen das Ausmaß der Herausforderung, die der Wandel des Mobilitätsverhaltens und der Mobilitätsoptionen mit sich bringt ⁽¹⁾. Die Menschen in den Städten hängen an ihren Autos. Dies hat gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Folgen. Die Größe der Herausforderung, die die Umstellung auf eine nachhaltige Mobilität bedeutet, wurde auch vom Europäischen Rechnungshof hervorgehoben, der in seinem Bericht feststellte: „Insbesondere ist kein eindeutiger Trend hin zu nachhaltigeren Verkehrsträgern festzustellen“ ⁽²⁾.

2.2. In ihrer Mitteilung schlägt die Kommission entschlosseneren Maßnahmen für ein neues Mobilitätskonzept in Städten vor. Wie die Kommission feststellt, geht es darum, nicht mehr das Ziel des reibungslosen Verkehrsflusses in den Mittelpunkt zu stellen, sondern eine nachhaltigere Beförderung von Personen und Gütern anzustreben.

2.3. Dazu gehören nach Auffassung der Kommission der Ausbau der Strukturen des kollektiven Verkehrs, darunter des öffentlichen Verkehrs, bessere Optionen für eine aktive Mobilität, eine effiziente emissionsfreie urbane Logistik sowie Lieferungen auf der letzten Meile. Eine mithilfe der Digitalisierung umgesetzte Multimodalität ist dabei von entscheidender Bedeutung. Ziel ist eine bessere Anbindung städtischer und stadtnaher Gebiete sowie die Steigerung der Effizienz.

2.4. Die Mitteilung ist vor dem Hintergrund sowohl der Energiewende als auch des digitalen Wandels zu sehen. Mit Blick auf den Verkehr soll zu ihrer Umsetzung ein verstärkter Ansatz für städtische Knotenpunkte in den TEN-V, darunter die Förderung der Multimodalität im Personen- und Güterverkehr beitragen. Dies bedeutet auch die umfassende Ausschöpfung der Chancen, die die Digitalisierung bietet.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA schließt sich den Bemerkungen und Empfehlungen der Kommission an. Städte und urbane Mobilität müssen sich weiterentwickeln und an die neuen Gegebenheiten anpassen. Die Mobilität in der Stadt wird zu Recht als umfassendes Konzept angesehen, das das gesamte Leben einer Stadt umfasst und die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele ermöglichen soll. Dies ist wichtig, wenn man die Schwierigkeiten bedenkt, mit denen der Verkehrssektor infolge der COVID-19-Pandemie konfrontiert ist. Zugleich betrachtet der EWSA den öffentlichen Verkehr als Element einer Politik, die Ungleichheiten, vor allem Chancengleichheit, abzubauen hilft.

⁽¹⁾ <https://www.eiturbanmobility.eu/>
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_mobility_statistics#Distance_covered

⁽²⁾ Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 06/2020: Nachhaltige urbane Mobilität in der EU: Ohne das Engagement der Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Verbesserungen möglich.

3.2. Für den EWSA gehört die Mobilität zu den Grundrechten. Dies ergibt sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in der es heißt, dass jeder Mensch das Recht hat, sich frei zu bewegen. Daneben sei auch auf die europäische Säule sozialer Rechte verwiesen, nach der jeder „das Recht auf Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie [...] Verkehr“ hat. Ungeachtet dessen stellt der EWSA fest, dass die Infrastruktur der Mobilität in der Stadt derzeit nicht in gleichem Maße für alle zugänglich ist. Der Verkehr muss so inklusiv wie möglich gestaltet werden.

3.3. Der EWSA würdigt den Beitrag der Kommission zur Verbesserung der Mobilität in der Stadt. Er ist sich jedoch bewusst, dass die Entscheidungen in erster Linie auf den Schultern der lokalen Gebietskörperschaften und der Mitgliedstaaten ruhen. Deshalb fordert er aktive Maßnahmen zum Ausbau der Mobilität, auch im Hinblick auf SUMP und SULP, deren Entwicklung unter anderem durch einen Mangel an politischem Willen behindert wird. Der EWSA betont, dass die Verwaltungen auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen zusammenarbeiten und dabei auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen müssen. Zugleich fordert er die Mitgliedstaaten auf, eigene Mittel für den Ausbau und die Instandhaltung der Mobilitätsinfrastruktur in den Städten zur Verfügung zu stellen. Es sollte erwogen werden, für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der EU-Fonds konkrete Mittel bereitzustellen.

3.4. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission zu SUMP und SULP. Leider haben viele Städte in der EU immer noch keine derartigen Pläne, was darauf hindeuten könnte, dass deren Erstellung mit erheblichem finanziellen und organisatorischen Aufwand verbunden ist. Die Vorschläge der Kommission gehen in die richtige Richtung. Auch der EWSA wird Maßnahmen ergreifen, um diese Instrumente bekannter zu machen. Der EWSA spricht sich auch für die Förderung dieser Pläne in Bezug auf Unternehmen aus. Wichtig ist, dass die Pläne den aktuellen Entwicklungen Rechnung tragen. Wenn sich die Situation langfristig nicht wesentlich verbessert, sollte erwogen werden, die Aufstellung von SUMP und SULP unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips verbindlich vorzuschreiben.

3.5. In der Mitteilung wird dem Umweltschutz im Zusammenhang mit der Entwicklung des städtischen Verkehrs viel Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei muss ein angemessenes Gleichgewicht gewahrt werden. Die erforderliche Senkung der Emissionen sollte nicht zur Einschränkung der Mobilität und zur verkehrsbezogenen Ausgrenzung führen. Der EWSA schlägt vor, vor allem die Nutzung emissionsarmer Fahrzeuge zu fördern und Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Verbraucher beim Kauf solcher Fahrzeuge zu unterstützen. Parallel dazu sollte das gesamte Spektrum der Mobilitätsoptionen aufgezeigt werden, durch die die Notwendigkeit der Nutzung eines privaten Pkw vollständig oder teilweise verringert wird.

3.6. Eine angemessene Raumplanung ist von entscheidender Bedeutung. Wichtig ist, Mobilitätstrends zu beobachten und angemessene räumliche Reserven für die Entwicklung neuer Arten der Fortbewegung sowie für den Ausbau öffentlicher Verkehrsnetze zu schaffen. Für eine zufriedenstellende Lebensqualität in vom Stadtzentrum entfernten Gebieten muss eine angemessene Infrastruktur für die dort lebenden Menschen geschaffen werden. Es gilt, die Geschäftsmodelle für die neuen Formen der Mobilität an die städtische Infrastruktur anzupassen. Reicht das Potenzial einer Stadt nicht aus, müssen Partnerschaften unterstützt werden, in deren Rahmen Trends bei der Entwicklung der Mobilität in den Städten und ihre Umsetzung in der EU und auf globaler Ebene beobachtet werden. Der EWSA wird derartige Maßnahmen unterstützen.

3.7. Es wird empfohlen, dass die Städte und stadtnahen Gebiete sowie der ländliche Raum bei der Erarbeitung von SUMP und SULP für groß angelegte Funktionsräume zusammenarbeiten, um Suburbanisierung und einer chaotischen Raumentwicklung entgegenzuwirken.

3.8. Der EWSA teilt die in der Mitteilung vertretene Auffassung, dass die städtischen TEN-V-Knoten für den Personen- und Güterverkehr gestärkt werden müssen und dass diese Aspekte Teil der Überarbeitung der TEN-V-Verordnung^(*) sein sollten. Er betont in diesem Zusammenhang, dass sich die Städte nicht isoliert von den umliegenden Gebieten entwickeln können. Es ist deshalb außerordentlich wichtig, dass es zwischen Städten und stadtnahen Gebieten, auch im ländlichen Raum, Verkehrsverbindungen gibt, die eine bequeme Mobilität sowie die umfassende Nutzung des Potenzials der einzelnen Gebiete und ihrer Einwohner ermöglichen. Nach Ansicht des EWSA sollten diese Hubs als zentrale Anlaufstellen fungieren. Sie sollten nicht nur dazu dienen, die Art und Weise der Mobilität im engeren Sinne zu verändern, sondern auch einen umfassenden Verkehrsdienst, einschließlich Informationen für die Fahrgäste, sowie Dienstleistungen und Produkte im Zusammenhang mit dem Verkehr, einschließlich des Güterverkehrs, bereitzustellen. Nach Ansicht des EWSA können Haltepunkte der Bahn in dieser Hinsicht eine besondere Rolle spielen.

3.9. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Emissionen des Güterverkehrs gesenkt werden müssen, etwa durch die Erarbeitung von SULP, wobei der Schwerpunkt auf der Entwicklung nachhaltiger Lösungen und der Verbesserung der Multimodalität mit Blick auf emissionsfreie Lösungen, Technologien und Fahrzeuge liegen muss. Der EWSA betont, dass sich dabei öffentliche und private Akteure engagieren müssen und dass passende Lösungen für zeitweise auftretende Probleme nötig sind.

(*) Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (ABL L 348 vom 20.12.2013, S. 1).

3.10. Eine Herausforderung für den Sektor wird es sein, die erforderlichen Arbeitskräfte zu gewinnen. Zu den derzeitigen Problemen gehört u. a. das relativ hohe Alter der Beschäftigten. Zugleich ist das Interesse an einer Beschäftigung im öffentlichen Nahverkehr in den Städten gering. Hier fehlen Arbeitskräfte, was sich auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen niederschlägt. Andererseits hat die COVID-19-Pandemie deutlich vor Augen geführt, dass die Beschäftigten dieses Sektors systemrelevant sind und das kontinuierliche Funktionieren der gesamten Gesellschaft gewährleisten. Deshalb muss auch die Attraktivität der Arbeit in diesem Sektor erhöht werden, und zwar durch gute und gerechte Beschäftigungsbedingungen. Darüber hinaus ist es sehr wichtig, dass die Erziehung zur nachhaltigen Mobilität in die Lehrpläne der Schulen aufgenommen und bei der Jugendarbeit berücksichtigt wird und dass die Bildungsprogramme für junge Menschen attraktiver und interaktiver gestaltet werden, auch im Rahmen von Erasmus+. Diesbezügliche Lösungen sind im Rahmen des sozialen Dialogs zu entwickeln.

3.11. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bereich der Verkehrsdienste in Städten muss bei der Auswahl des besten Angebots ein breites Spektrum an gesellschaftlichen und ökologischen Kriterien angelegt werden. Dabei sind die Auflagen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴⁾ zu berücksichtigen.

3.12. Der öffentliche Verkehr ist für die Entwicklung der Mobilität von entscheidender Bedeutung. Sein Ausbau sollte deshalb unterstützt werden, etwa durch die Festlegung von Zielen für den öffentlichen Verkehr in den kommenden Jahren. Auch Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Sicherheitsgefühl, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit sind in diesem Zusammenhang wichtig. Zugleich muss das Vertrauen in den städtischen Verkehr in Bezug auf die gesundheitliche Sicherheit gestärkt werden, insbesondere in Gesundheitskrisen wie der COVID-19-Pandemie. Wichtig ist auch, dass die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht mit Armut assoziiert wird. Unbedingt zu berücksichtigen ist ferner die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs für die Chancengleichheit, unter anderem der Geschlechter. Der EWSA fordert die Schaffung eines langfristigen Rahmens für die finanzielle Unterstützung der Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr.

3.13. In der Mitteilung wird auf Fragen im Zusammenhang mit dem Modell Mobilität als Dienstleistung hingewiesen. In diese Richtung sollte die Entwicklung gehen, denn sie bietet erhebliche Möglichkeiten zur Erzeugung einer umfassenden Menge an Daten. Allerdings herrscht die Sorge, dass die von der Anwendung erfassten Daten möglicherweise auch für unzulässige Zwecke verwendet werden könnten. Es sollte ein geeigneter Rechtsrahmen geschaffen werden, der die Einhaltung der demokratischen Grundsätze der Transparenz bei der Verwaltung des städtischen Verkehrs gewährleistet. Dazu ist eine öffentliche Kontrolle nötig. Darüber hinaus benötigen die Gebietskörperschaften Unterstützung bei der Entwicklung KI-gestützter Technologien. Der EWSA betont, dass die Entwicklung moderner digitaler Instrumente im Bereich der Mobilität nicht dazu führen darf, dass die Menschen ausgegrenzt werden, die diese Technik nicht nutzen können. Die digitalen Kompetenzen in der Gesellschaft müssen ausgebaut werden.

3.14. Der EWSA betont die Bedeutung der Sensibilisierung und Aufklärung über moderne Mobilität. Den Bewohnern der Städte muss gezeigt werden, welche Vorteile es hat, auf die Nutzung des eigenen Pkw zugunsten anderer Formen der Beförderung zu verzichten. Besonders wichtig ist die Optimierung der Pkw-Nutzung. Neben den Einrichtungen und Initiativen der EU spielen die Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft ⁽⁵⁾ in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle. Ein erfolgreiches Beispiel ist CIVITAS. Der EWSA schlägt auch vor, den Städtetourismus zu fördern, bei dem nachhaltige Mobilitätsformen zum Tragen kommen.

3.15. Der EWSA erklärt sein Interesse an einer Mitarbeit in der Expertengruppe für urbane Mobilität. Er teilt die Auffassung, dass die Zusammensetzung und die Arbeitsweise dieser Gruppe überarbeitet werden müssen. Dass die Gruppe über die Verwaltung hinaus erweitert werden soll, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Empfohlen wird, die Zusammensetzung der Gruppe zu diversifizieren, sodass unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Vertreter verschiedener Bereiche einbezogen werden. Die vorstehenden Erwägungen können auch auf andere Gremien angewandt werden, die sich auf diversen Ebenen mit Mobilitätsfragen befassen.

3.16. Der EWSA unterstützt zudem die Vorschläge der Kommission zur Vereinheitlichung der Indikatoren für die urbane Mobilität. Erwähnenswert ist, dass in der Mitteilung auf das Nachhaltigkeitsziel 11 verwiesen wird, in dem gefordert wird, Städte und Siedlungen bis 2030 inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten. Zu betonen ist, dass konkrete Ziele als Richtschnur für die EU-Politik in diesem Bereich und für die Gestaltung von Indikatoren dienen können. Diese Ziele müssen vergleichbar und aktuell sein. Auch der EWSA fordert deshalb die Unterstützung der Dienststellen, die für die Erhebung von Daten und die Erstellung von Statistiken auf verschiedenen Ebenen zuständig sind. Er empfiehlt, die Indikatoren für nachhaltige Mobilität in der Stadt (SUMI) ⁽⁶⁾ als Grundlage für weitere Arbeiten und für die Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Arbeit mit diesem Instrument zu verwenden.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1).

⁽⁵⁾ Etwa EIT Urban Mobility oder Städteverbände.

⁽⁶⁾ <https://civitas.eu/tool-inventory/sumi-sustainable-urban-mobility-indicators>

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass allen Fahrgästen zugängliche Fahrgastinformationen integraler Bestandteil des öffentlichen Verkehrs sein sollten. Die Vielzahl an Tarifen und Zonen sowie die Vielfalt der dafür erforderlichen Fahrscheine erschweren eine reibungslose Nutzung des öffentlichen Verkehrs. Dies betrifft insbesondere die Menschen, die sich nur kurz in einer Stadt aufhalten. Der EWSA spricht sich für die Einführung einfacher und klarer Tarife aus.

4.2. Für viele junge Menschen ist ein umfassender Wandel der Perspektive, der sich auf eine gesunde, klimafreundliche und nachhaltige Mobilität konzentriert, eine Priorität ⁽⁷⁾. Der EWSA regt deshalb an, Anstrengungen zu unternehmen, um ein strukturierteres Engagement junger Menschen in Klima- und Nachhaltigkeitsfragen in den politischen Verfahren und Entscheidungsprozessen der EU ⁽⁸⁾ zu entwickeln und Initiativen wie DiscoverEU fortzusetzen.

4.3. Die Europäische Kommission verweist in ihrer Mitteilung zu Recht auf die Arbeit über digitale Plattformen, auch im Bereich der Mobilität. In den letzten Jahren ist diesbezüglich eine Reihe von Problemen und Herausforderungen zutage getreten, unter anderem bezüglich der Beschäftigungsbedingungen. Der EWSA erinnert an den Vorschlag der Kommission, die Arbeitsbedingungen auf Online-Plattformen zu verbessern. Es sollte für eine wirksame Umsetzung der Richtlinie gesorgt werden.

4.4. Der EWSA verweist auf den Einzelhandel, der einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele im Bereich der Mobilität in der Stadt leisten kann, sofern die Grundzüge des Modells der wohnortnahen Versorgung durch den Einzelhandel berücksichtigt werden, insbesondere bei Produkten der Grundversorgung. Der lokale Handel sollte stärker auf Nachhaltigkeit setzen. Es sollten auch neue Trends verfolgt werden, wie z. B. die Mobilität aus der Luft, die eine neue Qualität bei Mobilitätsdiensten mit sich bringen kann.

4.5. In der Mitteilung wird die Binnenschifffahrt als Verkehrsträger genannt, der ebenfalls einen Beitrag zur Ökologisierung des städtischen und des Güterverkehrs der letzten Meile leisten kann. Hier möchte der EWSA auf seine Stellungnahme zu NAIADES III ⁽⁹⁾ verweisen, in der Empfehlungen für diesbezügliche Lösungen unterbreitet werden. Darin wird unter anderem darauf hingewiesen, dass für die Voraussetzungen zur Entwicklung der Binnenschifffahrt in Städten gesorgt werden muss. Dazu gehört etwa, dass geeignete Infrastrukturen geschaffen werden und dass dem öffentlichen Verkehr zu Wasser derselbe hohe Stellenwert eingeräumt wird wie dem öffentlichen Verkehr zu Lande.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁷⁾ Youth Position Paper, Vienna 2021, <https://www.klimaaktiv.at/service/publikationen/mobilitaet/the-pep.html>.

⁽⁸⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 44.

⁽⁹⁾ ABl. C 194 vom 12.5.2022, S. 102.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Lage der Energieunion 2021 — ein Beitrag zur Umsetzung des europäischen Grünen Deals und zur Erholung der Union (gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz)“

(COM(2021) 950 final)

(2022/C 323/19)

Berichterstatlerin: **Alena MASTANTUONO**

Befassung	Europäische Kommission, 20.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	19.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	184/4/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die derzeit ernste Lage infolge des russischen Einfalls in die Ukraine zeigt deutlich, dass die Risiken für die Energieversorgungssicherheit der EU und die damit verbundenen Probleme nicht nur im Rahmen des 6. Jahresberichts zur Lage der Energieunion, sondern vor allem in der Realität stark unterschätzt worden sind. Die gegenwärtige tragische Situation führt uns vor Augen, dass es ein fataler Fehler war, im Energiebereich auf eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit der EU mit Russland zu setzen, auch wenn dies von zahlreichen ehemaligen Spitzenpolitikern einiger EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich unterstützt wurde.

1.2. Das ganze Ausmaß der potenziellen Risiken, die mit der Abhängigkeit des EU-Energiesystems von Einfuhren von Rohstoffen für die Energiebranche aus Russland einhergehen und sich mit der Annexion der Krim verschärft haben, ist nun zutage getreten und erfordert ein dringendes Handeln seitens der EU.

1.3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist den Zielen des Grünen Deals verpflichtet und empfiehlt, die Anstrengungen zur Verwirklichung der festgelegten Ziele und für eine schnellstmögliche Verringerung der Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen zu verstärken. Allerdings muss das Gesamtszenario für die Umsetzung des Grünen Deals angepasst werden, um sicherzustellen, dass es unter den derzeitigen Umständen machbar und realistisch ist.

1.4. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass nun vor allem der ersten Säule der Energieunion „Sicherheit der Energieversorgung, Solidarität und Vertrauen“ besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Gleichzeitig müssen Synergien zwischen ihren Säulen sowie alle einschlägigen Unterstützungsinstrumente (Finanzierung, Besteuerung, Taxonomie, Emissionszertifikate und Regulierungsvorschriften) weiter gestärkt werden.

1.5. Der EWSA hält den 6. Jahresbericht zur Lage der Energieunion für nicht ausgewogen genug. Vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Versorgungsengpässe auf den Energiemarkt liegt der Schwerpunkt vor allem auf den Energiepreisen und Instrumenten zur Beseitigung von CO₂-Emissionen, während Fragen wie Versorgungssicherheit, Innovation und Forschung nur oberflächlich behandelt werden. Der EWSA hätte sich einen breiter angelegten und gut strukturierten Überblick über Finanzierungsquellen zur Stärkung der Energieunion sowie eine bessere Nutzung der Fortschritte der Energieunion als Beitrag zu innovativen Maßnahmen und zur Wettbewerbsfähigkeit gewünscht.

1.6. Besonders zeigt sich der EWSA mehr als irritiert darüber, dass zentrale Ziele der Europäischen Energieunion auch in diesem Bericht wieder — wie schon in früheren Berichten — nicht bzw. nur am Rande angesprochen werden. Es sei daran erinnert, dass man u. a. die Importabhängigkeit reduzieren, die Bürger in den Mittelpunkt der Energieunion stellen und die EU weltweit zur Nummer 1 bei erneuerbaren Energien machen wollte. Man sollte erwarten, dass in den jährlichen Lageberichten diese zentralen Anliegen auch zentral analysiert und mögliche Fehlentwicklungen deutlich benannt würden, um ggf. neue Initiativen zu entwickeln. Hiervon ist der vorliegende Bericht weit entfernt; beispielsweise wird die für den EWSA wichtige Frage der Entwicklung der Bürgerenergie sträflich vernachlässigt. Der EWSA erwartet von der Kommission, dass im Bericht 2022 hier in gesonderten Kapiteln klare Aussagen gemacht werden.

1.7. Der EWSA begrüßt ausdrücklich, dass erneuerbare Energien zur wichtigsten Stromquelle in der EU geworden sind, was von zentraler Bedeutung ist, um die hohe Abhängigkeit der EU von Energieeinfuhren zu verringern und die Energieversorgungssicherheit der Union zu fördern. Nach Auffassung des Ausschusses bedarf es jedoch konkreter Maßnahmen, um die Verbraucher in die Lage zu versetzen, sich aktiv am Markt zu beteiligen und von dezentraleren, nachhaltigeren Versorgungsstrukturen zu profitieren.

1.8. Der EWSA stimmt den in dem Bericht enthaltenen Aussagen zum Entwicklungspotenzial des Energiebinnenmarkts zu, dessen Vollendung in puncto Marktumfeld, Marktinstitutionen, Regulierungsvorschriften und Verbund zwischen den Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen ist. Die Energiewende wird ein Test für die Energieinfrastruktur sein; es gilt, alle Mittel zu mobilisieren, um die Infrastruktur darauf vorzubereiten und resilient gegen künftige Schocks zu machen.

1.9. Der Anstieg der Energiepreise im Herbst 2021 und die aktuelle Lage machen deutlich, dass die Entwicklung der Energiepreise genau beobachtet und ein stärker integrierter Ansatz für einen vernünftigen Umgang mit den Auswirkungen hoher Energiepreise auf die Armut entwickelt werden muss.

1.10. Die Entwicklung der EU-Energieunion ist nun in eine Phase eingetreten, in der deutliche Anstrengungen zur Verbesserung der Sicherheit unternommen werden müssen. Auch muss mehr Gewicht auf Solidarität und Vertrauen gelegt werden. Höchstwahrscheinlich wird ein Stresstest mit Blick auf den nächsten Winter unumgänglich sein, denn wir müssen gerüstet sein, um die negativen Auswirkungen auf die Energieverteilung und somit auf die Wirtschaftsleistung und den Lebensstandard möglichst gering zu halten.

1.11. Außerdem sollte sich die EU darüber im Klaren sein, dass das derzeitige System der Energieeinfuhren aus Russland dazu führt, dass weiterhin Geld in die Kasse des russischen Staates fließt, der diese Mittel zur Finanzierung seiner Militäroperationen nutzt. Es müssen so bald wie möglich alternative Wege gefunden werden, um die Energieversorgung durch eine Diversifizierung der Lieferanten aus verschiedenen Ländern und die Nutzung unterschiedlicher Energiequellen zu sichern. Gleichzeitig muss die Solidarität innerhalb der EU gestärkt werden. Dasselbe gilt für in die EU eingeführte Rohstoffe.

1.12. Der EWSA würde einen entschlosseneren politischen Kurs, eine Analyse der Auswirkungen des Zusammenhangs zwischen dem Energie- und dem digitalen Sektor sowie zwischen der Energieunion und der neuen Industriestrategie der EU wie auch Prognosen zu den Folgen der für den Energiesektor, die Unternehmen und die Gesellschaft der EU aktuell gefährlichen Situation sehr begrüßen.

1.13. Darüber hinaus sollte der Bericht zur Lage der Energieunion auch ein eigenes Kapitel über die Anstrengungen für die Verwirklichung eines gerechten Übergangs enthalten, in das u. a. bewährte nationale und europäische Verfahren aufgenommen werden, wie EU-Mittel eingesetzt werden, um die für den ökologischen Wandel erforderlichen Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen finanziell zu unterstützen. Der EWSA betont, dass es bei dem gerechten Übergang nicht nur um die Finanzierung dieses Übergangs geht. Er umfasst vielmehr auch das Ziel, unter Einbindung der Sozialpartner angemessene und hochwertige Arbeitsplätze sowie soziale Sicherheit zu schaffen, und erfordert besondere Maßnahmen auf regionaler Ebene.

1.14. Der EU fehlt es an öffentlichen Investitionen in Forschung und Innovation im Bereich der sauberen Energie, weshalb sie hinter ihren globalen Partnern zurückbleibt und so den Anschluss bezüglich wichtiger Zukunftstechnologien und -märkte zu verlieren droht. Der EWSA fordert die Europäische Kommission nachdrücklich auf, einen strategischen Plan für den Bereich der sauberen Energie vorzulegen, um die Entwicklung sauberer Energiebranchen in der EU zu fördern.

2. Hintergrund

2.1. Mit ihrem 6. Jahresbericht zieht die Europäische Kommission eine Bilanz der Fortschritte bei der Umsetzung der Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union, einschließlich der Energieunion und ihrer fünf Säulen. Zudem wird in dem Bericht dargelegt, wie die neuen, im Europäischen Klimagesetz festgeschriebenen Klimaziele der EU mit dem Paket „Fit für 55“ in sinnvolle Legislativvorschläge umgesetzt wurden. Der Übergang zu einer grünen Wirtschaft wird als Teil der Lösung auf dem Weg zur Klimaneutralität und als Reaktion auf die Auswirkungen der COVID-19-Krise gesehen.

2.2. In dem Bericht wird ein positiver Trend bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen der EU festgestellt. Im Jahr 2020 ging der Ausstoß von Treibhausgasen (THG) in der EU im Vergleich zu 1990 um 31 % zurück, was sowohl auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Energieverbrauch als auch auf die schrittweise Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft zurückzuführen ist. Die von den Mitgliedstaaten 2021 vorgelegten Prognosen deuten darauf hin, dass die Netto-Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 mit den bestehenden Maßnahmen um 34 % und mit zusätzlichen Maßnahmen um 41 % gesenkt werden können. Im europäischen Klimagesetz ist allerdings eine Verringerung der THG-Emissionen um mindestens 55 % festgeschrieben.

2.3. 2020 haben erneuerbare Energien erstmals die fossilen Brennstoffe als wichtigste Energiequelle der EU abgelöst (ihr Anteil an der insgesamt in der EU erzeugten Energie betrug 38 %, auf fossile Brennstoffe entfielen 37 % und auf die Kernenergie 25 %). Der Anteil der erneuerbaren Energiequellen am Gesamtenergiemix der EU wird voraussichtlich mindestens 22 % erreichen, auch wenn einige Mitgliedstaaten Gefahr laufen, ihr nationales verbindliches Ziel zu verfehlen. Die Nutzung erneuerbarer Energien wurde 2020 durch Investitionen in Höhe von 48,8 Mrd. EUR (gegenüber 32,9 Mrd. EUR im Jahr 2019) gefördert. Allerdings verlief die Entwicklung bei den einzelnen Technologien unterschiedlich.

2.4. Der diesjährige Bericht wird vor dem Hintergrund eines starken Anstiegs der Gas- und Strompreise veröffentlicht. Die Großhandelspreise für Strom sind gegenüber dem Vorjahr um 230 % gestiegen, wobei die Auswirkungen auf die Endkundenpreise bis September 2021 moderater ausfielen (+ 11 % im EU-Durchschnitt). Der Preisschock war weitgehend auf die 2020 zu verzeichnenden negativen Strompreise zurückzuführen, die durch den Konjunkturrückgang gedrückt wurden.

2.5. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren vor allem die steigenden Gaspreise, die sich neunmal stärker auf den Strompreis auswirkten als der im selben Zeitraum beobachtete Anstieg des CO₂-Preises. Die eingespeicherten Gasvorräte sind knapp bemessen, und die Nettoenergieimportabhängigkeit der EU ist insgesamt so hoch wie seit dreißig Jahren nicht mehr (60,6 % im Jahr 2019 gegenüber 58,2 % im Jahr 2018 und 56 % im Jahr 2000) — und dies, obwohl es ausdrückliches Ziel der Energieunion war und ist, diese Abhängigkeit zu reduzieren. Ein „Bericht zur Lage der Energieunion“ sollte hier nicht nur solche negativen Zahlen nennen, sondern auch darstellen, warum es nicht einmal im Ansatz gelungen ist, das Ziel einer Reduktion der Importabhängigkeit zu erreichen.

2.6. Als Reaktion auf die steigenden Energiepreise veröffentlichte die Europäische Kommission eine „Toolbox“ mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen, um rasche Unterstützung für schutzbedürftige Gruppen bereitzustellen. 2019 waren in der EU bis zu 31 Mio. Menschen von Energiearmut betroffen. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, gefährdete Gruppen vor dem Preisanstieg zu schützen und einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität zu gewährleisten.

2.7. Die Kommission hat in ihrem Bericht die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) mit der Bewertung der Vor- und Nachteile der derzeitigen Gestaltung des Großhandelsmarkts für Strom beauftragt. Dabei soll auch bewertet werden, inwieweit diese Marktgestaltung es ermöglicht, extremen Preisschwankungen auf den Gasmärkten entgegenzuwirken.

2.8. Für erneuerbare Energien wurden 78 Mrd. EUR an Subventionen bereitgestellt. Bei den Subventionen für fossile Brennstoffe war 2020 ein leichter Rückgang auf 52 Mrd. EUR zu verzeichnen. Sie könnten im Zuge der gegenwärtigen Konjunkturerholung jedoch wieder ansteigen. Laut dem 6. Bericht haben neun Mitgliedstaaten den Kohleausstieg vollzogen, 13 haben ein verbindliches Zieldatum dafür festgelegt, vier erwägen einen möglichen Zeitrahmen, und nur in einem Mitgliedstaat wurden noch keine nationalen Gespräche über einen Kohleausstieg eingeleitet.

2.9. 2019 nahm lediglich der Primärenergieverbrauch in ausreichendem Tempo ab, um die Ziele bis 2030 einhalten zu können. Der Primärenergieverbrauch in der EU ist im Jahr 2019 gegenüber 2018 um 1,9 % gesunken, der Endenergieverbrauch um 0,6 %. Es bedarf weitaus größerer Anstrengungen, um das bestehende Ziel für den Endenergieverbrauch und die ehrgeizigeren Ziele, die in der vorgeschlagenen Überarbeitung der Energieeffizienzrichtlinie festgelegt sind, zu erreichen.

2.10. Der Bericht trägt zur Ermittlung der Bereiche bei, in denen künftig weiterer Handlungsbedarf besteht und verstärkte Anstrengungen unternommen werden sollten. In dem Bericht wird zudem herausgestellt, dass neben Investitionen auch die Beseitigung von Verwaltungshindernissen erforderlich ist, die dem Einsatz erneuerbarer Energien und der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Wege stehen.

2.11. Die EU prüft derzeit, wie die technische und allgemeine Sicherheit bei der Energieversorgung erhöht und das Verbundnetz unionsweit verbessert werden kann. Die Krise hat deutlich gemacht, dass die Versorgungssicherheit gewährleistet und die Versorgung aus unsicheren Quellen vermieden werden muss.

2.12. Die öffentlichen Ausgaben der EU für Forschung und Innovation (FuI) im Bereich saubere Energie in den Mitgliedstaaten sind nach wie vor niedriger als 2010, was jedoch teilweise durch Aufbaumittel ausgeglichen werden kann, die auf nationaler und EU-Ebene für FuI im Bereich saubere Energie bereitgestellt werden. Die Umsetzung des europäischen Grünen Deals und der Energiewende in der gesamten Union wird durch den EU-Haushalt 2021-2027 erheblich vorangetrieben werden. Insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Kohäsionsfonds werden mindestens 30 % bzw. 37 % der verfügbaren Mittel für die Verwirklichung dieses Ziels bereitstellen. Darüber hinaus fließen auch Fördermittel aus dem Mechanismus für einen gerechten Übergang oder dem Programm „InvestEU“ in den ökologischen Wandel.

2.13. Bis zum 5. Oktober 2021 beliefen sich die geplanten Klimaschutzinvestitionen im Rahmen von 22 nationalen Aufbau- und Resilienzplänen insgesamt auf rund 177 Mrd. EUR, was 40 % der insgesamt 445 Mrd. EUR an Fördermitteln entspricht, die diesen Mitgliedstaaten aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zugewiesen wurden.

2.14. Der Mitteilung sind folgende fünf Begleitberichte beigelegt:

- Energiesubventionen in der EU
- Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021
- Fortschritte bei der Wettbewerbsfähigkeit von sauberen Energietechnologien
- Bericht über die Kraftstoffqualität
- Bericht über das Funktionieren des CO₂-Marktes (Emissionshandelssystem)

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die militärische Invasion der Ukraine durch Russland bedeutet nach Auffassung des EWSA eine schwere Erschütterung der Sicherheit, der Funktionsweise und der Leistungsfähigkeit der Energieunion, ganz zu schweigen von dem Leid, das diese Militärinvasion für die Ukraine und das ukrainische Volk mit sich bringt. Er ist die größte Gefahr für die Sicherheit in der Geschichte der europäischen Integration und erfordert eine Neuausrichtung und Anpassung der strategischen und sicherheitspolitischen Prioritäten der EU sowie die möglichste rasche Entwicklung geeigneter Instrumente zur Umsetzung dieser Prioritäten.

3.2. Der EWSA appelliert dringend an die EU-Institutionen, künftige Sicherheitsbedrohungen weitsichtiger anzugehen und der Sicherheit und Diversifizierung der Versorgung mehr Aufmerksamkeit zu schenken sowie für mehr Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten zu sorgen. Angesichts der Gefahren für die Sicherheit ist zudem deutlich geworden, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigt werden muss, um die Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen zu verringern und die Ziele des Grünen Deals zu erreichen.

3.3. Der EWSA nimmt den ausführlichen Bericht der Europäischen Kommission, in dem sie eine Bilanz der Veränderungen und Fortschritte bei der Umsetzung der Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union zieht, zur Kenntnis. Er wertet die Fortschritte der EU bei der Verwirklichung ihrer Klimaziele als positiv und begrüßt die Ermittlung von Bereichen, in denen die Entwicklung weiter vorangetrieben werden muss. Die COVID-19-Pandemie hat sich 2020 eher positiv auf die Verringerung der CO₂-Emissionen ausgewirkt, da weniger Energie verbraucht und somit auch erzeugt wurde. Als die Konjunktur 2021 jedoch wieder anzog, stieg die Nachfrage, was zusammen mit anderen Faktoren zum Anstieg der Energiepreise führte. Der EWSA begrüßt, dass es die Kommission mit ihrer Mitteilung zu den Energiepreisen ⁽¹⁾ ermöglichte, rasche Unterstützung für gefährdete Bevölkerungsgruppen bereitzustellen und den negativen Auswirkungen des Preisschocks entgegenzuwirken, und verweist auf seine Stellungnahme TEN/761 ⁽²⁾.

3.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Entwicklung der Energiepreise genau zu beobachten, und schlägt vor, in den nächsten Bericht zur Lage der Energieunion Statistiken zur Entwicklung der Energiepreise einfließen zu lassen. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass kohärentere Daten erforderlich sind, die ein präzises Gesamtbild des Marktes zeichnen.

3.5. Wie bereits in früheren Stellungnahmen dargelegt, betont der EWSA, dass der ökologische Wandel gerecht vorstattengehen muss und niemand dabei zurückgelassen werden darf. Der Wandel umfasst nicht nur technische, sondern auch wirtschaftliche und soziale Aspekte. Durch einen regelmäßigen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit der Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, insbesondere in den vom Wandel betroffenen Regionen, sollte sichergestellt werden, dass die klima- und energiepolitischen Ziele als sozial attraktiv wahrgenommen und mit möglichst geringen sozioökonomischen Kosten erreicht werden. Mindestens so wichtig wie die Vertiefung des Dialogs ist die Umsetzung des Versprechens, die Bürgerinnen und Bürger aktiv in das Marktgeschehen zu integrieren, sie zu Prosumenten zu machen und sie in neue Wertschöpfungsmöglichkeiten zu integrieren. Im Hinblick darauf werden die Qualität der praktischen Ausgestaltung und die Finanzierung einzelner Instrumente sowie ihre konkrete Umsetzung auf nationaler Ebene ausschlaggebend sein. Ein zentrales Anliegen künftiger Dialoge muss es daher sein, die Standpunkte der Sozialpartner einzubeziehen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen und gerechten Wandel.

3.6. In dem Bericht zur Lage der Energieunion sollte auch auf die Bemühungen um einen gerechten Wandel eingegangen werden. Hierzu könnten Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen aufgeführt werden, die in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene umgesetzt wurden. Der EWSA betont, dass es bei dem gerechten Übergang nicht nur um die Finanzierung dieses Übergangs geht. Er umfasst vielmehr auch das Ziel, angemessene und hochwertige Arbeitsplätze sowie soziale Sicherheit zu schaffen, und erfordert besondere Maßnahmen auf regionaler Ebene.

3.7. Der EWSA hätte sich im 6. Jahresbericht mehr Ausgewogenheit in Bezug auf die einzelnen Aspekte der Energieunion gewünscht. Der Bericht befasst sich ausführlich mit den Bereichen Energieeffizienz und Dekarbonisierung, den derzeit wichtigsten politischen Prioritäten. Dagegen wird den Themen Sicherheit, Solidarität und Vertrauen, Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sowie den Herausforderungen und Erfolgen in diesen Bereichen jedoch zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

3.8. Besonders zeigt sich der EWSA mehr als irritiert darüber, dass zentrale Ziele der Europäischen Energieunion auch in diesem Bericht wieder — wie schon in früheren Berichten — nicht bzw. nur am Rande angesprochen werden. Es sei daran erinnert, dass man u. a. die Importabhängigkeit reduzieren, die Bürger in den Mittelpunkt der Energieunion stellen und die EU weltweit zur Nummer 1 bei erneuerbaren Energien machen wollte. Man sollte erwarten, dass in den jährlichen Lageberichten diese zentralen Anliegen auch zentral analysiert und mögliche Fehlentwicklungen deutlich benannt würden, um ggf. neue Initiativen zu entwickeln. Hiervon ist der vorliegende Bericht weit entfernt: Beispielsweise wird die für den EWSA wichtige Frage der Entwicklung der Bürgerenergie sträflich vernachlässigt. Der EWSA erwartet von der Kommission, dass im Bericht 2022 hier in gesonderten Kapiteln klare Aussagen gemacht werden.

⁽¹⁾ COM(2021) 660 final.

⁽²⁾ ABl. C 275 vom 18.7.2022, S. 80.

3.9. Der EWSA stellt erfreut fest, dass die Mitgliedstaaten die Verwirklichung der bis 2020 gesetzten bestehenden Ziele für erneuerbare Energien als künftig wichtigste Quelle für die Stromerzeugung ehrgeiziger in Angriff nehmen. Er ermutigt die Mitgliedstaaten, die dieses Ziel verfehlen, verstärkt auf Unterstützung für einen besseren Einsatz erneuerbarer Energien zu setzen und/oder Vereinbarungen über den statistischen Transfer abzuschließen. Dabei weist er darauf hin, dass der Ausstieg aus fossilen Energiequellen einer Studie der Kommission ⁽³⁾ zufolge mit einer erheblichen Reduzierung der externen Kosten einhergeht (etwa für gesundheitliche und ökologische Belastungen), die die Gesellschaft zu tragen hat. Zur Veranschaulichung: Bei der Stromerzeugung fallen für fossile Brennstoffe die höchsten externen Kosten an (zwischen 68 und 177 EUR pro MWh im Durchschnitt der EU-27). Kernenergie und erneuerbare Energien verursachen externe Kosten in Höhe von 3 bis 17 EUR pro MWh und Wind- und Wasserenergie weniger als 5 EUR pro MWh.

3.10. Der EWSA begrüßt, dass im Vergleich zu früheren Berichten stärker auf die Rolle der Prosumenten eingegangen wird. Er verweist erneut auf seine Forderung, als wichtigstes Ziel die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Energieunion zu stellen ⁽⁴⁾. Verbraucher sollten eine Wahlmöglichkeit haben und sich aktiv am Markt beteiligen können. Die EU muss jedoch konkrete Vorschriften beschließen, um dieses Konzept rasch in die Praxis umzusetzen.

3.11. Die Errichtung des Energiebinnenmarkts ist immer noch nicht abgeschlossen, sodass Kleinerzeuger erneuerbarer Energie nicht optimal von seinen Vorteilen profitieren können. Zudem sind durch den Anstieg der Energiepreise die Schwächen des Energiemarkts zutage getreten. Es wurde deutlich, dass einige Energieversorger weder in der Lage sind, diese Tätigkeit auszuüben, noch über eine ausreichende Kapitalbasis verfügen. Die Gestaltung des Marktes, seine Regulierung, die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für einzelne Akteure und ein angemessener Verbraucherschutz sollten gestärkt werden.

3.12. Der EWSA bedauert, dass seine Forderung nach einer Verringerung der strategischen Abhängigkeit von Dritten nicht nur ungehört verhallt ist, sondern dass sich diese Abhängigkeit vielmehr weiter verstärkt hat. Noch nie war die EU in den letzten drei Jahrzehnten so stark von Energieimporten abhängig wie 2021. Diese unglückliche Ausgangslage ist einer der Faktoren, die zum Anstieg der Energiepreise beigetragen haben. Vor diesem Hintergrund macht der EWSA erneut darauf aufmerksam, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten eine weitere Zunahme der Einfuhren vermeiden und dieses Thema ernst nehmen sollten, wenn sie auf Wasserstoff oder andere Energieträger als treibende Kraft im Dekarbonisierungsprozess setzen, da dies zu einem weiteren Anstieg der Importe führen kann. Angesichts der aktuellen Lage kommt es nicht nur wesentlich darauf an, eine Strategie zur Verringerung der zunehmenden Energieabhängigkeit der EU umzusetzen, sondern auch Lösungen für eine machbare territoriale Diversifizierung der Energieversorgung und -verteilung ohne geopolitische Risiken zu finden.

3.13. Die Mitgliedstaaten haben bewiesen, dass sie bereit sind, den ökologischen Wandel zu unterstützen, und der Anteil der Ausgaben für Klimaschutzinvestitionen im Rahmen von 22 nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, der 40 % der Gesamtmittel entspricht, macht erneut deutlich, wie kostenintensiv der ökologische Wandel ist und auch künftig sein wird. Dennoch ist der Anteil der öffentlichen Investitionen in Technologien für saubere Energie, die für die Dekarbonisierung erforderlich sind, in der EU im Vergleich zu anderen großen Volkswirtschaften am niedrigsten, wodurch der Wettbewerbsvorteil der EU gegenüber globalen Partnern gefährdet wird. Zudem müssen die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Energiepolitik gestellt werden. Wenn sie in der Lage sind, zu investieren, und sich diese Investitionen für sie auszahlen, können erhebliche private Gelder in diesen Sektor fließen.

3.14. Eine zügige Annahme des delegierten Rechtsakts über Vorschriften zur Definition ökologisch nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten dürfte ein entscheidendes Signal für die Erschließung öffentlicher FuE-Ausgaben für saubere Energie in den Mitgliedstaaten sein. Der EWSA geht davon aus, dass dies auch zum Rückgang der Investitionen in fossile Brennstoffkapazitäten und der damit verbundenen Subventionen beitragen wird.

3.15. Der CO₂-Marktbericht 2021 belegt, dass das Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS) wesentlich zur Senkung der CO₂-Emissionen beigetragen hat. Zwischen 2013 und 2020 beliefen sich die Erlöse aus den Versteigerungen im Rahmen des EU-EHS auf über 68 Mrd. EUR. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass 75 % der Einnahmen aus dem EU-EHS für Klimamaßnahmen und energiebezogene Zwecke verwendet wurden, was deutlich über den für die Mitgliedstaaten vorgeschriebenen mindestens 50 % liegt. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Mitgliedstaaten auf, diesen Anteil im Zuge der Eindämmung des Klimawandels weiter zu erhöhen.

3.16. Die Europäische Union ist keine Insel, ihre Zusammenarbeit auf internationaler Ebene sowie die klimapolitische Abstimmung mit globalen Partnern ist von größter Bedeutung. Die EU sollte auf das Ziel der Klimaneutralität hinarbeiten und zugleich für Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit der Energieversorgung zu für Unternehmen und Bürger erschwinglichen Preisen sorgen.

⁽³⁾ Studie im Auftrag der Europäischen Kommission: *Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, erarbeitet von EnergyVille.

⁽⁴⁾ ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 38.

3.17. Der EWSA begrüßt, dass der Bericht Daten zur Beschäftigung im Bereich der sauberen Energien enthält, die jährlich um 2 % wächst. In der EU sind viele grüne Arbeitsplätze unbesetzt, was noch deutlicher zu spüren sein wird, wenn der ökologische Wandel durch Investitionen in Renovierungsvorhaben beschleunigt wird. Es muss dafür gesorgt werden, dass einschlägig qualifizierten Menschen ein rascher Eintritt in den Arbeitsmarkt ermöglicht wird und dass die neuen, im Zuge des grünen Wandels entstehenden Arbeitsplätze gute Arbeitsbedingungen und angemessene Löhne bieten. Möglichst große Anstrengungen sollten bei der Entwicklung von Schulungen und beim Kompetenzerwerb im Bereich der energetischen Sanierung unternommen werden.

3.18. Auf dem Energiemarkt zeigt sich derzeit, dass verschiedene Aspekte der Energieversorgungssicherheit, insbesondere im Zusammenhang mit Gaslieferungen in die EU, unterschätzt werden und dass keine ausreichenden Bemühungen unternommen werden, die starke und sogar weiter zunehmende Abhängigkeit der EU von Energieimporten zu beseitigen. Ferner zeigt sich, dass zu wenig Solidarität unter den Mitgliedstaaten bei der Suche nach wirksamen Lösungen der Probleme herrscht und es möglicherweise auch an Vertrauen fehlt, um einen Konsens zu erzielen.

3.19. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass umfangreiche Mittel aus dem mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 der EU und aus dem Aufbauinstrument NextGenerationEU speziell für die Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit den Zielen der Energieunion bereitgestellt werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die EU hat zwar die allmähliche Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe zugesagt, doch wird dies nicht ausreichend umgesetzt. Aus dem Anhang des Berichts geht hervor, dass die Subventionen für fossile Brennstoffe leicht zurückgegangen sind, jedoch ist im Zuge der Konjunkturerholung damit zu rechnen, dass sie erneut zunehmen werden. Zwischen 2015 und 2019 sind die Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU um 4 % gestiegen und 2020 messbar zurückgegangen. Im Energiesektor war ein Rückgang dieser Subventionen um 10 % und in der Industrie um 4 % zu verzeichnen, während sie im Verkehrssektor um 25 % und bei den Privathaushalten in Form von Subventionen für Heizöl und Erdgas um 13 % zunahmen. Subventionen spielen eine wichtige Rolle im sozialen Bereich, da durch sie gewährleistet wird, dass die Umstellung auf eine klimaneutrale Wirtschaft gerecht vonstattengeht.

4.2. Der EWSA bedauert, dass der Zusammenhang zwischen Energiewende und digitalem Wandel in dem Bericht nicht untersucht wird. Die Digitalisierung eröffnet Möglichkeiten für Energieeinsparungen, eine Verringerung der Energieintensität und ein besseres Management der Energieinfrastruktur. In dem Bericht hätte ausführlich auf mögliche Lösungen für die steigende Nachfrage nach Elektrifizierung und die erforderlichen stabilen und nachhaltigen Energielösungen eingegangen werden können. Die Energiewende wird ein Test für die Energieinfrastruktur sein; es gilt, alle Mittel zu mobilisieren, um die Infrastruktur darauf vorzubereiten und resilient gegen künftige Schocks zu machen.

4.3. Umschulung und Weiterbildung werden beim ökologischen Wandel eine wichtige Rolle spielen. Mit Blick auf die Entwicklung konkreter Strategien zur Überwachung und Antizipation des Bedarfs an Qualifizierung, Weiterbildung und Umschulung der Arbeitnehmer im Elektrizitätssektor verweist der EWSA auf die Ergebnisse des Sozialpartnerprojekts „The Skills2Power“. Darüber hinaus hätte in dem Bericht zur Lage der Energieunion untersucht werden können, wie EU-Mittel etwa aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem Programm Erasmus+ oder den Kohäsionsfonds eingesetzt werden, um die für den ökologischen Wandel erforderlichen Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen finanziell zu unterstützen.

4.4. Der EWSA empfiehlt, potenzielle Engpässe in den Rohstoffversorgungsketten für Energietechnologien, die für die Energieversorgungssicherheit und die Energiewende entscheidend sind, genau im Auge zu behalten. Er schlägt vor, die Versorgung mit kritischen Rohstoffen so weit wie möglich zu diversifizieren und im Hinblick darauf internationale Gespräche mit globalen Partnern aufzunehmen und ein Szenario für alternative Lösungen auszuarbeiten.

4.5. Die EU braucht mehr Investitionen in Forschung und Innovation im Bereich saubere Energie. In der EU lag der Anteil der öffentlichen Investitionen in Technologien für saubere Energie 2019 bei 0,027 % des BIP. Wie soll die Energiewende ernsthaft vorangetrieben werden, wenn dieser Anteil in der EU so niedrig ist wie in keiner anderen großen Volkswirtschaft? Auch wenn sie nach wie vor eine starke Marktposition in der Windenergiebranche innehat, hinkt die EU in zahlreichen anderen Branchen wie Photovoltaik, erneuerbarer Wasserstoff, Wärmepumpen oder erneuerbare Kraftstoffe hinter ihren globalen Partnern hinterher⁽³⁾. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen strategischen Plan für die einzelnen Bereiche vorzulegen, um die Entwicklung sauberer Energiebranchen in der EU zu fördern.

⁽³⁾ COM(2021) 952 final.

4.6. Um zu beobachten, welche Mitgliedstaaten in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation am leistungsstärksten sind, schlägt der EWSA die regelmäßige Veröffentlichung eines Anzeigers vor. Darin könnte auf von der EU verwaltete Programme, aber auch die Kohäsionspolitik und die Aufbau- und Resilienzfazilität eingegangen werden, zumal es bereits einen Anzeiger der Aufbau- und Resilienzfazilität und den seit Langem bestehenden kohäsionspolitischen Anzeiger ⁽⁶⁾ gibt.

4.7. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, das EU-EHS transparenter zu gestalten und gegebenenfalls in angemessener Weise in das System einzugreifen, um den Preis der Zertifikate an den gewünschten Wert anpassen zu können und plötzliche Preisschwankungen wie im vergangenen Jahr (zunächst ein starker Anstieg auf über 100 EUR und nun ein steiler Preissturz auf ca. 55 EUR innerhalb weniger Tage) zu vermeiden.

4.8. Der EWSA empfiehlt, Synergien mit der neuen Industriestrategie für Europa (siehe die Mitteilung der Kommission von März 2020) im Rahmen der Governance und Steuerung der Energieunion stärker zu berücksichtigen.

4.9. In Bezug auf die Ziele im Bereich der Dekarbonisierung betont der EWSA, dass sämtliche Instrumente (Rechtsvorschriften, das EU-EHS, Umweltsteuern und die Taxonomie) in einem gut abgestimmten und funktionierenden System miteinander koordiniert und harmonisiert werden müssen.

Brüssel, den 19. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>; https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html#

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/25/EG hinsichtlich der Aufnahme verbesserter Stabilitätsanforderungen und ihrer Angleichung an die von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation festgelegten Stabilitätsanforderungen“

(COM(2022) 53 final — 2022/0036 (COD))

(2022/C 323/20)

Berichtersteller: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Befassung durch	Europäisches Parlament, 7.3.2022
	Rat der Europäischen Union, 1.3.2022
Rechtsgrundlagen	Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	182/1/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag, die geltenden Vorschriften über die Sicherheit von Ro-Ro-Fahrgastschiffen in beschädigtem Zustand zu ändern. Er spricht sich nachdrücklich dafür aus, weiter die höchstmöglichen Sicherheitsstandards im Seeverkehr zu gewährleisten. Dies ist besonders wichtig für die vorgenannten Schiffe, die aufgrund ihrer spezifischen Merkmale gefahrenanfälliger sind als andere Schiffstypen.

1.2. Darüber hinaus begrüßt der EWSA die Bemühungen um eine Harmonisierung der internationalen Vorschriften, in diesem Fall die Anpassung an jene der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO). Er würdigt auch die Bemühungen um eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften, durch die ihre Umsetzung und Anwendung erleichtert werden soll. Ferner begrüßt er die Art und Weise, wie an diesem Vorhaben gearbeitet wird, insbesondere die eingehenden Konsultationen von Fachleuten aus diesem Bereich.

1.3. Der EWSA weist jedoch auch darauf hin, dass die Prüfung dieses Vorschlags aufgrund der komplizierten und unklaren Formulierung des Textes äußerst schwierig ist. Die Bestimmungen und ihre Erläuterungen laufen, so wie sie abgefasst sind, dem Ziel des Vorschlags im Grunde zuwider, nämlich die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften zu erleichtern, wie bereits weiter oben ausgeführt. Der EWSA empfiehlt daher, u. a. durch eine grafische Darstellung der geplanten Lösungen sowie durch geeignete Erläuterungen für mehr Transparenz zu sorgen.

1.4. Der EWSA sieht die in dem Vorschlag vorgesehenen vorübergehenden Alternativen für neu gebaute Schiffe, die für die Beförderung von bis zu 1 350 Personen zugelassen sind, den Vorschlag, diese beiden Optionen zehn Jahre nach der Umsetzung der Änderung zu prüfen, sowie die angekündigte Überarbeitung der Richtlinie im Anschluss an die Bewertung mit Skepsis.

1.5. Der EWSA weist darauf hin, dass die Einführung von zwei Alternativen für neu gebaute Schiffe bedeutet, dass das Ziel des Vorschlags, „die Komplexität sowie den technischen und Verwaltungsaufwand [zu] verringern, die vor allem Folge zweier unterschiedlicher Regelwerke zur Bewertung der Überlebensfähigkeit von Ro-Ro-Fahrgastschiffen in beschädigtem Zustand sind“, nicht vollständig erreicht werden kann. Es werden nämlich zwei alternative Systeme für einen auf zehn Jahre befristeten Zeitraum vorgeschlagen.

1.6. Nach Ansicht des EWSA wird die Einführung solcher Übergangslösungen zu Unsicherheit und weiteren Problemen in der Zukunft führen. Es muss betont werden, dass Investitionen in die Flotte in diesem Verkehrssektor langfristig angelegt sind. Die in dem Vorschlag dargelegte Perspektive sollte deshalb den Gegebenheiten der Branche Rechnung tragen.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bestimmung, die die vorübergehende Anwendung der Alternativen bei den Stabilitätsanforderungen vorsieht, durch eine einheitliche Regelung für die Stabilitätsanforderungen an neu gebaute Schiffe zur Beförderung von bis zu 1 350 Personen ersetzt werden sollte, um keine weiteren Probleme mit der Kohärenz und Eindeutigkeit der Vorschriften hervorzurufen und zu verhindern, dass sie nur für einen befristeten Zeitraum gelten.

1.8. Der EWSA empfiehlt, eine regelmäßige Bewertung in festgelegten Abständen, z. B. alle zehn Jahre, einzuführen. Legislativen Maßnahmen, die auf den Schlussfolgerungen der Bewertung beruhen, sollte jedoch nicht vorgegriffen werden. Im Hinblick auf eine Verbesserung der Sicherheit schlägt der EWSA eine kontinuierliche Konsultation der Regulierungsbehörden vor.

1.9. Um die Lesbarkeit des Vorschlags zu verbessern und die Anwendung der neuen Vorschriften zu erleichtern, wird außerdem vorgeschlagen, den Vorschlag dahingehend zu ändern, dass zuvor gebaute und nicht zertifizierte Schiffe die bestehenden Normen für zuvor gebaute und zertifizierte (oder neue) Schiffe erfüllen können. Für die übrigen Schiffe sollten die neuen Regelungen gelten.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags und Hintergrund der Stellungnahme

2.1. Die Kommission schlägt eine Änderung der Richtlinie 2003/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁾ über besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe vor.

Dies steht im Zusammenhang mit der 2017 im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) erfolgten Einleitung einer rechtlichen Überprüfung. Damals wurden folgende Richtlinien geändert: (EU) 2017/2108, (EU) 2017/2109 sowie (EU) 2017/2110 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾.

2.2. Auch die Richtlinie 2003/25/EG über besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe war Teil der Eignungsprüfung. Im Zusammenhang mit den parallel dazu stattfindenden Gesprächen im Rahmen der IMO über Stabilitätsnormen für Schiffe in beschädigtem Zustand wurde beschlossen, die Änderung dieser Richtlinie auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Schließlich hat die IMO mit der Entschließung MSC.421(98) überarbeitete besondere Stabilitätsnormen für Fahrgastschiffe in beschädigtem Zustand angenommen, die auch für Ro-Ro-Fahrgastschiffe gelten. Es ist notwendig, diesen Entwicklungen auf internationaler Ebene Rechnung zu tragen und die Vorschriften und Anforderungen der Union für Ro-Ro-Fahrgastschiffe auf Auslandsfahrt an die des Internationalen Übereinkommens zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (im Folgenden das „SOLAS-Übereinkommen“) anzugleichen.

2.3. Nach Auffassung der Kommission ist das übergeordnete Ziel der Überarbeitung die Schaffung eines klaren, unkomplizierten und aktuellen Rechtsrahmens, der einfacher umzusetzen, zu überwachen und durchzusetzen ist und damit das allgemeine Sicherheitsniveau erhöht.

2.4. Ein weiteres Ziel der Überarbeitung der EU-Vorschriften für die Sicherheit von Fahrgastschiffen ist die Vereinfachung und Straffung des Rechtsrahmens. Dabei sollen die EU-Vorschriften soweit beibehalten werden, wie dies nötig und angemessen ist. Die Kommission ist ferner bestrebt, die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften sicherzustellen sowie etwaige Überschneidungen der verschiedenen Anforderungen sowie Unstimmigkeiten zwischen den einschlägigen Rechtsvorschriften zu beseitigen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass das Ziel dieser Überarbeitung darin besteht, die Komplexität und den technischen und Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Leckstabilitätsanforderungen zu verringern, die vor allem Folge zweier unterschiedlicher Regelwerke zur Bewertung der Überlebensfähigkeit von Ro-Ro-Fahrgastschiffen in beschädigtem Zustand sind, und den Berechnungsaufwand für Schiffbauunternehmen und -betreiber zu straffen.

2.5. Für Schiffe auf Auslandsfahrt, wozu auch Fahrten zwischen zwei Mitgliedstaaten zählen, gelten internationale Übereinkommen (im Zuständigkeitsbereich der IMO, insbesondere SOLAS-Übereinkommen) und bestimmte EU-Vorschriften. Zusätzlich zu den internationalen Anforderungen gelten besondere Vorschriften der EU für Fahrgastschiffe, Ro-Ro-Fahrgastschiffe und Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge.

⁽¹⁾ Richtlinie 2003/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. April 2003 über besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe (ABl. L 123 vom 17.5.2003, S. 22).

⁽²⁾ Richtlinie (EU) 2017/2108 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung der Richtlinie 2009/45/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe (ABl. L 315 vom 30.11.2017, S. 40); Richtlinie (EU) 2017/2109 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung der Richtlinie 98/41/EG des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen im Verkehr nach oder von einem Hafen eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft befindlichen Personen und zur Änderung der Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten (ABl. L 315 vom 30.11.2017, S. 52); Richtlinie (EU) 2017/2110 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 über ein System von Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/35/EG des Rates (ABl. L 315 vom 30.11.2017, S. 61).

2.6. Die Richtlinie 2003/25/EG enthält Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe in beschädigtem Zustand für alle in der Auslandsfahrt im Linienverkehr von oder nach einem Hafen eines Mitgliedstaats eingesetzten Ro-Ro-Fahrgastschiffe unabhängig von ihrer Flagge. Ziel ist es, die Stabilität dieser Art Schiffe nach einer Beschädigung zu gewährleisten, was ihre Überlebensfähigkeit im Falle von Kollisionsschäden verbessert. Die Richtlinie wurde auf der Grundlage des Übereinkommens von Stockholm von 1996 erlassen. Die besonderen Stabilitätsanforderungen der EU kommen zu den SOLAS-Leckstabilitätsanforderungen hinzu.

2.7. Die vorgeschlagene Überarbeitung ist das Ergebnis der Prüfung der Möglichkeit einer Angleichung des EU-Regelungsrahmens für besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe an internationale Rechtsvorschriften, sofern das in der Richtlinie 2003/25/EG verankerte derzeitige Sicherheitsniveau zumindest beibehalten wird.

2.8. Der Vorschlag wurde im Rahmen einer gezielten Konsultation ausgearbeitet. Im Rahmen der Sachverständigengruppe für die Sicherheit von Fahrgastschiffen wurden auch nationale Experten konsultiert. Im Ergebnis der Konsultation wurde ein Vorschlag zur Ausrichtung der Leckstabilitätsanforderungen für Schiffe in beschädigtem Zustand nach der jeweiligen Schiffskapazität ausgearbeitet.

2.9. In dem Vorschlag werden befristete Alternativen für neu gebaute Schiffe eingeführt, die für die Beförderung von bis zu 1 350 Personen zugelassen sind. Dabei werden folgende Kriterien angewandt: Zeitpunkt der Kiellegung bzw. Zeitpunkt, zu dem sich ein Schiff in einem entsprechenden Bauzustand befand, sowie Kapazität des Schiffs zur Personenbeförderung an Bord.

2.10. Der Vorschlag sieht die Einführung von Regelungen für die Überwachung und Berichterstattung vor. Die Schlüsseldaten neu gebauter Schiffe und die Leckstabilitätsberechnungen werden mit Unterstützung der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) erhoben und bewertet. Zehn Jahre nach der Umsetzung der überarbeiteten Anforderungen wird eine Bewertung durchgeführt und die Richtlinie überarbeitet.

2.11. Der Vorschlag enthält auch Vorschriften für die Zulassung von Ro-Ro-Schiffen im Hinblick auf die geänderten Anforderungen.

3. Anmerkungen

3.1. Die Verkehrssicherheit ist eine der größten Herausforderungen der heutigen Zeit, und die Erwartungen in Sachen Sicherheit nehmen zu. Die Existenz unterschiedlicher Rechtsvorschriften erschwert die Um- und Durchsetzung der geltenden Regeln erheblich.

3.2. Ro-Ro-Schiffe gelten als gefahrenanfälliger als andere Schiffe. Dies hängt mit der Besonderheit ihrer Konstruktion zusammen, die auf die Beförderung von Fahrzeugen und Fahrgästen ausgelegt ist. Ein relativ geringer Tiefgang und ein hoher Schwerpunkt können zu Stabilitätsproblemen führen. Weitere Risikofaktoren sind der hohe Freibord, die Verwendung der Ladeluken als Rampen, fehlende Schotte, die Anbringung der Rettungsboote und Rettungsflöße in großer Höhe, mögliche Fehler beim Verstauen der Ladung und durch ungleichmäßige Beladung.

3.3. Darüber hinaus begrüßt der EWSA die Bemühungen um eine Harmonisierung der internationalen Vorschriften, in diesem Fall die Anpassung an jene der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO). Er würdigt auch die Bemühungen um eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften, durch die ihre Umsetzung und Anwendung erleichtert werden soll.

3.4. Allerdings mangelt es dem Dokument nach Auffassung des EWSA an Lesbarkeit und Klarheit. Aufgrund des Textaufbaus und der Art und Weise, wie die gewählten Lösungen dargelegt werden, ist die Prüfung des Vorschlags selbst für Sachverständige äußerst schwierig. Die Bestimmungen und ihre Erläuterungen laufen, so wie sie abgefasst sind, dem Ziel des Vorschlags im Grunde zuwider, nämlich die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften zu erleichtern, wie bereits weiter oben ausgeführt. Der EWSA empfiehlt, dem Vorschlag eine grafische Darstellung der vorgeschlagenen Lösungen beizufügen, z. B. in Form einer Tabelle im Anhang, sowie geeignete Leitlinien und Erläuterungen zu erstellen.

3.5. Der EWSA zeigt sich zufrieden darüber, wie die Arbeit an diesem Vorschlag verlaufen ist. Die Berücksichtigung der Position von Sachverständigen und Interessenträgern aus der Industrie bei der Ausarbeitung des Entwurfs ist sinnvoll und erleichtert in jedem Fall die Verwirklichung der Ziele einer Gesetzgebungsinitiative. Zugleich ist zu erwarten, dass die geplante Harmonisierung der technischen Definitionen und die Einführung von Rechtsvorschriften ordnungsgemäß vollzogen und umgesetzt werden.

3.6. Der EWSA sieht die in dem Vorschlag vorgesehenen vorübergehenden Alternativen für neu gebaute Schiffe, die für die Beförderung von bis zu 1 350 Personen zugelassen sind, den Vorschlag, diese beiden Optionen zehn Jahre nach der Umsetzung der Änderung zu prüfen, sowie die angekündigte Überarbeitung der Richtlinie im Anschluss an die Bewertung mit Skepsis.

3.7. Der EWSA stellt fest, dass die Einführung von zwei Alternativen für neu gebaute Schiffe bedeutet, dass das Ziel des Vorschlags, nämlich die Verringerung der Komplexität und des technischen und Verwaltungsaufwands, nicht erreicht wird. Wie die Kommission betont, entspricht der Vorschlag den im SOLAS-Übereinkommen eingeführten neuen Lösungen und soll der Angleichung zweier parallel existierender Regelungen dienen. Im Widerspruch zu den so definierten Zielen wird eine Übergangslösung mit zwei alternativen Systemen für einen Zeitraum von zehn Jahren vorgeschlagen, sowie eine Überarbeitung im Anschluss daran.

3.8. Nach Ansicht des EWSA wird die Einführung solcher Übergangslösungen zu Unsicherheit und weiteren Problemen in der Zukunft führen. Es muss betont werden, dass Investitionen in die Flotte in diesem Verkehrssektor langfristig angelegt sind. Der EWSA weist darauf hin, dass das Durchschnittsalter von Ro-Pax-Schiffen 26 Jahre und das Durchschnittsalter von Ro-Ro-Schiffen für die Güterbeförderung mehr als 15 Jahre beträgt ⁽³⁾. Die in dem Vorschlag dargelegte Perspektive sollte deshalb den Gegebenheiten der Branche Rechnung tragen.

3.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bestimmung, die die vorübergehende Anwendung der Alternativen bei den Stabilitätsanforderungen vorsieht, durch eine einheitliche Regelung für die Stabilitätsanforderungen an neu gebaute Schiffe zur Beförderung von bis zu 1 350 Personen ersetzt werden sollte, um keine weiteren Probleme mit der Kohärenz und Eindeutigkeit der Vorschriften hervorzurufen und zu verhindern, dass sie nur für einen befristeten Zeitraum gelten.

3.10. Der EWSA unterstützt die Regelungen für die Überwachung und regelmäßige Bewertung, empfiehlt jedoch mit Blick auf seine obenstehenden Ausführungen, den Wortlaut und die Logik der diesbezüglichen Bestimmungen zu ändern. Er schlägt vor, eine regelmäßige Bewertung in festgelegten Abständen, z. B. alle zehn Jahre, einzuführen. Legislativen Maßnahmen, die auf den Schlussfolgerungen der Bewertung beruhen, sollte jedoch nicht vorgegriffen werden. Es ist wichtig, dass die Bewertung unter Einbeziehung derjenigen durchgeführt wird, die die Vorschriften in der Praxis am häufigsten anwenden. Im Hinblick auf die Verbesserung der Sicherheit schlägt der EWSA daher eine kontinuierliche Konsultation der Regulierungsbehörden vor. Dies ist vor dem Hintergrund des Klimawandels wichtig, der zu stärkeren Wetterveränderungen führt und bewirkt, dass die Schifffahrt immer häufiger mit extremen Witterungsbedingungen konfrontiert ist.

3.11. Darüber hinaus schlägt der EWSA vor, den Vorschlag zur Verbesserung seiner Lesbarkeit sowie zur Erleichterung der Anwendung der neuen Vorschriften dahingehend zu ändern, dass sowohl zertifizierte als auch nicht zertifizierte zuvor gebaute Schiffe die bestehenden Normen erfüllen können. Für die übrigen Schiffe sollten die neuen Regelungen gelten. Nach einer Übergangszeit sollten die Vorschriften jedoch vollständig harmonisiert werden.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽³⁾ EMSA, European Maritime Transport, Environmental Report 2021, Luxemburg, 2021.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwierigere, sichere und nachhaltige Energie“

(COM(2022) 108 final)

(2022/C 323/21)

Berichterstatte: **Thomas KATTNIG**

Alena MASTANTUONO

Simo TIAINEN

Befassung	Europäische Kommission, 2.5.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	2.5.2022
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	159/3/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die aktuelle geopolitische, durch den russischen Einfall in die Ukraine bedingte Situation macht deutlich, wie wichtig die Energieversorgungssicherheit ist und dass die EU ihre Unabhängigkeit und Autonomie im Energiebereich stärken muss. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet das Ziel, von der russischen Energie abzurücken; es muss so schnell wie möglich in die Tat umgesetzt werden.

1.2. Die Europäische Union war im vergangenen Jahr außerdem mit einem beispiellosen Anstieg der Energiepreise konfrontiert. Dieses Phänomen hat sich infolge der russischen Aggression gegen die Ukraine weiter verschärft und bedeutet eine untragbare Belastung für europäische Haushalte und Unternehmen.

1.3. Daher sind sofortige Maßnahmen erforderlich, um die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten und die Auswirkungen hoher Preise auf Haushalte, Landwirte, Unternehmen und Industrie einzudämmen. In der Mitteilung „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwierigere, sichere und nachhaltige Energie“ werden neue Maßnahmen zur Steigerung der Erzeugung grüner Energie, zur Diversifizierung der Versorgung und zur Verringerung der Nachfrage nach russischem Gas aufgezeigt, die aufgrund von Marktmanipulationen zu einem erheblichen Anstieg der Strommarktpreise geführt hat.

1.4. Der EWSA begrüßt die Mitteilung „REPowerEU“, da sie im Einklang mit den Zielen des Grünen Deals und der Europäischen Energieunion stehende Lösungen enthält. Er mahnt, dass Europa bei Ressourcen als Ersatz für russisches Gas im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt und neue Abhängigkeiten von nicht die europäischen Werte teilenden Drittländern besondere Vorsicht walten lassen muss.

1.5. Der EWSA bedauert, dass die politischen Entscheidungsträger seiner Forderung⁽¹⁾ nach einer Verringerung der strategischen Abhängigkeit von unzuverlässigen Dritten keine Taten haben folgen lassen und sich diese Abhängigkeit im Gegenteil noch weiter verstärkt hat. Die aktuelle Energiepreiskrise würde die europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei Weitem nicht so hart treffen, wenn Europa nicht so stark von der Einfuhr fossiler Brennstoffe aus Russland abhängig wäre.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA „Energiepreise“ (Abl. C 275 vom 18.7.2022, S. 80).

1.6. Die EU muss konsequent an allen grundlegenden Zielen ihrer Energiepolitik festhalten: Versorgungssicherheit, vertretbare Kosten und Preise sowie CO₂-Neutralität. Es gilt daher, sich unbedingt auf die Maßnahmen zu konzentrieren, die sowohl in der gegenwärtigen akuten Situation als auch langfristig im Hinblick auf die Ziele als Ganzes am nutzbringendsten sind.

1.7. Der EWSA stimmt der Europäischen Kommission zwar in Bezug auf das Ziel zu, die EU unabhängig von russischem Erdgas zu machen, weist jedoch darauf hin, dass es für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft eine enorme Herausforderung sein wird, bis Ende dieses Jahres die Nachfrage nach russischem Erdgas um zwei Drittel zu senken. Dies bedeutet eine Diversifizierung, zum einen und in erster Linie kurzfristig über Flüssigerdgas und Biomethan, und zum anderen über Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energieträger. Die Befreiung von der Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten und einer Energiequelle mit einem erheblichen Anteil am Energiemix der EU ist ein komplexes Unterfangen und kann nicht über Nacht erfolgen. Kurzfristig bedeutet dies, dass zur Vermeidung von Stromausfällen und sozialen Unruhen alle verfügbaren Energiequellen vorurteilsfrei genutzt werden müssen, wobei der Vorzug erneuerbaren Energien zu geben ist.

1.8. Um sozialverträgliche Energiepreise zu gewährleisten und gleichzeitig die Weichen für eine weitere Führungsrolle der EU bei der Nutzung erneuerbarer Energien zu stellen, fordert der EWSA:

- eine Straffung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Bereich erneuerbare Energien, da diese Verfahren als Haupthindernis für einen rascheren Einsatz erneuerbarer Energieträger erachtet werden;
- die Schaffung von Anreizen für die Mitgliedstaaten zur Ausweisung geeigneter „go-to“-Gebiete, um die Nutzung erneuerbarer Energien voranzutreiben;
- die Bewertung der bestehenden bürokratischen Bestimmungen für die Installation und Vermarktung/Selbstnutzung erneuerbarer Energien sowie die Beseitigung aller unnötigen Hindernisse, um das volle Potenzial von Bürgerenergie und Energiegemeinschaften auszuschöpfen, wobei kleinere Anlagen und Flexibilitätsoptionen im Mittelpunkt stehen müssen;
- Prüfung von Möglichkeiten zur Förderung eines rascheren Einsatzes von Wärmepumpen. Die in der Mitteilung „REPowerEU“ vorgeschlagene beschleunigte Umsetzung des Ziels für den Einbau von Wärmepumpen ist zu begrüßen, indes sollten EU-weit Probleme bei der Steuerung von Stromspitzenlasten vermieden werden. Auch hybride Wärmepumpen sollten in Betracht gezogen werden;
- Auslotung konkreter Maßnahmen für die in der Mitteilung „REPowerEU“ vorgeschlagene Steigerung der Biomethanherzeugung und Schaffung entsprechender Anreize;
- Aufstockung der Investitionen in geothermische Energie und Fernwärme.

1.9. Der EWSA ist sich bewusst, dass Eingriffe durch die Mitgliedstaaten in Form steuerlicher oder regulatorischer Maßnahmen erforderlich sein werden, um erschwingliche Preise für die Endverbraucher zu gewährleisten und Energiearmut zu verhindern. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommission und den Rat auf, weitere Schritte zu unternehmen, um die Preise im Energiesystem der EU so zu stabilisieren, dass unerwarteten plötzlichen Preiserhöhungen vorgebeugt werden kann. Die politischen Entscheidungsträger sollten jedoch dafür sorgen, dass diese Maßnahmen nicht das Funktionieren des Energiebinnenmarkts beeinträchtigen, die Dekarbonisierungs- und Energieeffizienzbemühungen untergraben oder zu Investitionsunsicherheiten in der Energiewirtschaft führen. Alle Maßnahmen, ob auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der EU, sollten eng mit den einschlägigen Interessenträgern, z. B. den Sozialpartnern, abgestimmt werden.

1.10. Die Vollendung des Energiebinnenmarkts ist noch nicht abgeschlossen, und in Krisenzeiten ist der Aspekt der Solidarität äußerst wichtig. Die Infrastruktur muss verbessert werden, um den grünen Wandel und auch die Umstellung auf diversifizierte Gasquellen bewerkstelligen zu können und gleichzeitig den Energiefluss zwischen den Mitgliedstaaten über Fernleitungen sicherzustellen.

1.11. Der EWSA begrüßt die von der Kommission angekündigten Bearbeitungszeiten (bis zum Sommer) für Anträge auf staatliche Beihilfen.

1.12. Der EWSA unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Kommission zur Gasspeicherung und fordert die Institutionen auf:

- ihn durch ein Instrument für kurzfristige Investitionen zur Unterstützung der Entwicklung einer wasserstoffgeeigneten Infrastruktur wie Verbindungsleitungen und Speicheranlagen zu ergänzen;
- die Nutzung von Gasspeicheranlagen in angrenzenden Drittländern, einschließlich der Ukraine, in Erwägung zu ziehen;

- Pläne für die einzelnen Mitgliedstaaten aufzustellen, um eine unausgewogene Lastenteilung auf regionaler Ebene zu vermeiden.

1.13. Vielseitige Energieerzeugungsmöglichkeiten tragen zur Energieversorgungssicherheit bei. Neben Wind- und Solarenergie sollte daher die Vielzahl von CO₂-armen Energiequellen genutzt werden, die in wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht in ein Energiesystem passen. Solange die Diversifizierung der Energieversorgung in der EU nicht abgeschlossen ist, würde der EWSA die praktische Nutzung stabiler und erschwinglicher Energiequellen begrüßen, die die Niedrigemissionsanforderungen erfüllen.

1.14. Der EWSA bedauert, dass in der Mitteilung nicht auf die Bedeutung stabiler CO₂-armer Energiequellen für die Stabilität der Energieversorgung eingegangen wird.

2. Hintergrund und Kontext

2.1. Als unmittelbare Folge des russischen Einfalls in die Ukraine hat die Europäische Kommission im März 2022 mit der Ankündigung und Vorlage eines Planentwurfs reagiert, mit dem die EU deutlich vor 2030 von fossilen Brennstoffen aus Russland unabhängig gemacht werden soll. Dabei steht zunächst und unmittelbar die Gasversorgung im Vordergrund.

2.2. Der Schwerpunkt kann auf die Beendigung der Abhängigkeit von russischem Öl und russischer Kohle ausgedehnt werden, für die die EU eine größere Auswahl an möglichen alternativen Lieferanten hat. Die EU importiert 90 % des von ihr verbrauchten Gases, und der Anteil russischen Gases am gesamten Gasverbrauch der EU beträgt mehr als 40 %. Zudem stammen 27 % aller Öleinfuhren und 46 % aller Kohleinfuhren aus Russland.

2.3. In dem Plan werden ferner verschiedene Maßnahmen beschrieben, mit denen auf die steigenden Energiepreise reagiert und die Gasvorräte für den nächsten Winter aufgefüllt werden sollen. Ergänzend zu der „Energiepreis-Toolbox“ erhalten die Mitgliedstaaten mit dem Plan zusätzliche Leitlinien. So wird bestätigt, dass Preisregulierungen in Ausnahmefällen möglich sind, und dargelegt, wie die Mitgliedstaaten Einnahmen aus den hohen Gewinnen des Energiesektors und aus dem Emissionshandel an die Verbraucher umverteilen können. Die EU-Beihilfevorschriften bieten den Mitgliedstaaten zudem Möglichkeiten zur kurzfristigen Entlastung betroffener Unternehmen von hohen Energiepreisen sowie zur mittel- bis langfristigen Verringerung ihrer Anfälligkeit gegenüber Energiepreisschwankungen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission alle möglichen Optionen für Notfallmaßnahmen prüfen, mit denen sich das Durchschlagen der Gaspreise auf die Strompreise begrenzen lässt.

2.4. Mit dem REPowerEU-Plan wird das Ziel verfolgt, Gaslieferungen und die Gasversorgung zu diversifizieren, die Erzeugung von Gas aus erneuerbaren Quellen zu beschleunigen und außerdem Gas zum Heizen und bei der Stromerzeugung zu ersetzen. Diese Maßnahmen sollen zusammen dazu beitragen, die Nachfrage der EU nach russischem Gas vor Ende des Jahres 2022 um zwei Drittel zu verringern.

2.5. Die Diversifizierung der Gesamtenergieversorgung der EU soll durch folgende Schritte erreicht werden:

- a) eine Diversifizierung der Gaslieferungen durch verstärkte Einfuhren von Flüssigerdgas und Gas über Pipelines nicht-russischer Lieferanten;
- b) größere Produktions- und Einfuhrmengen von Biomethan und Wasserstoff aus erneuerbaren Quellen; schnelleres Herunterfahren der Nutzung fossiler Brennstoffe in Haushalten, in Gebäuden, in der Industrie und im Energiesystem; höhere Energieeffizienz; verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen; Elektrifizierung sowie Beseitigung von Infrastrukturhindernissen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA ist sich bewusst, dass „REPowerEU“ infolge der Eskalation der russischen Aggression und deren Auswirkungen auf das Funktionieren des EU-Energiemarkts und die künftige Versorgungssicherheit als außerordentlicher und dringender Schritt erforderlich ist. Er stimmt ferner zu, dass hierbei entschlossen vorgegangen und dieser Schritt so bald wie möglich getan werden muss. Bei der derzeitigen Lage geht es nicht nur um die Einfuhrpreise strategischer Rohstoffe, sondern auch um die Deckung des für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU erforderlichen Bedarfs.

3.2. Der EWSA begrüßt die Mitteilung „REPowerEU“, da sie im Einklang mit den Zielen des Grünen Deals und der Europäischen Energieunion stehende Lösungen enthält. Allerdings mahnt er, dass Europa bei Ressourcen als Ersatz für russisches Gas im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt und neue Abhängigkeiten von nicht die europäischen Werte teilenden Drittländern besondere Vorsicht walten lassen muss.

3.3. Diese neue Realität erfordert eine deutlich schnellere Umstellung auf saubere Energie und eine größere Energieunabhängigkeit und -autonomie der EU. Die Infrastruktur muss verbessert werden, um den grünen Wandel zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals und auch die Umstellung auf diversifizierte Gasquellen bewerkstelligen zu können und gleichzeitig den Energiefluss zwischen den Mitgliedstaaten über Fernleitungen sicherzustellen. In ihrem Dokument fordert die Kommission die Wasserstoffkompatibilität; dies wird vom EWSA unterstützt.

3.4. Der REPowerEU-Plan steht auch in Zusammenhang mit den umfassenden Sanktionen der EU und anderer Teile der westlichen Welt gegen Russland, und kann entsprechend abgestimmt und angepasst werden, denn es ist damit zu rechnen, dass sich Umfang und Schwere der Sanktionen mit der Zeit ändern. Allerdings sollte am letztlichen Ziel des Plans, namentlich die Unabhängigkeit von Russland bei der Lieferung strategischer Rohstoffe und seiner Einmischung auf dem europäischen Energiemarkt, unverrückbar festgehalten werden.

3.5. Zugleich bedauert der EWSA, dass die politischen Entscheidungsträger seinen zahlreichen Forderungen nach einer Verringerung der strategischen Abhängigkeit von unzuverlässigen Dritten keine Taten haben folgen lassen und sich diese Abhängigkeit im Gegenteil noch weiter verstärkt hat. Die aktuelle Energiepreiskrise würde die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in der EU bei Weitem nicht so hart treffen, wenn Europa aufgrund kurzfristiger Entscheidungen einiger Mitgliedstaaten im letzten Jahrzehnt nicht so stark von der Einfuhr fossiler Brennstoffe aus Russland abhängig wäre.

3.6. In Krisenzeiten gilt es, die übergeordneten Ziele im Blick zu behalten und sich nicht lediglich darauf zu beschränken, die dringendsten Probleme zu lösen. Der EWSA begrüßt daher, dass die Kommission dies in ihrer Mitteilung tut. Die EU muss also konsequent an den grundlegenden Zielen ihrer Energiepolitik und Energiesysteme festhalten: Versorgungssicherheit, vertretbare Kosten und Preise sowie CO₂-Neutralität. Da all diese grundlegenden Ziele derzeit auf dem Spiel stehen, sollte sich die EU auf die Maßnahmen konzentrieren, die im Hinblick auf die Ziele als Ganzes am nutzbringendsten sind und möglichst effizient zur Bewältigung der akuten aktuellen Herausforderungen und zur Erreichung der längerfristigen Ziele beitragen.

3.7. Vielseitige Energieerzeugungsmöglichkeiten tragen zur Energieversorgungssicherheit bei. Neben Wind- und Solarenergie sollte daher die Vielzahl von CO₂-armen Energiequellen genutzt werden, die in wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht in ein Energiesystem passen. Zudem müssen gleichzeitig auch Fernwärme und Wärmepumpen genutzt werden.

3.8. Der EWSA bedauert, dass in der Mitteilung nicht auf die Bedeutung stabiler CO₂-armer Energiequellen für die Stabilität der Energieversorgung eingegangen wird.

3.9. Der EWSA stimmt der Europäischen Kommission zwar in Bezug auf das Ziel zu, die EU unabhängig von russischem Erdgas zu machen, weist jedoch darauf hin, dass es für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft eine enorme Herausforderung sein wird, bis Ende dieses Jahres die Nachfrage nach russischem Erdgas um zwei Drittel zu senken. Dies bedeutet eine Diversifizierung, zum einen und in erster Linie kurzfristig über Flüssigerdgas und Biomethan, und zum anderen über Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energieträger. Die Befreiung von der Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten und einer Energiequelle mit einem erheblichen Anteil am Energiemix der EU ist ein komplexes Unterfangen und kann nicht über Nacht erfolgen. Alle Energiequellen müssen aktiviert werden, um Stromausfälle und soziale Unruhen zu vermeiden.

3.10. Der EWSA ist sich bewusst, dass Eingriffe durch die Mitgliedstaaten in Form steuerlicher oder regulatorischer Maßnahmen erforderlich sein werden, um erschweringliche Preise für die Endverbraucher zu gewährleisten und Energiearmut zu verhindern. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommission und den Rat auf, weitere Schritte zu unternehmen, um die Preise im Energiesystem der EU so zu stabilisieren, dass unerwarteten plötzlichen Preiserhöhungen vorgebeugt werden kann. Die politischen Entscheidungsträger sollten jedoch dafür sorgen, dass diese Maßnahmen nicht das Funktionieren des Energiebinnenmarkts beeinträchtigen, die Dekarbonisierungs- und Energieeffizienzbemühungen untergraben oder zu Investitionsunsicherheiten in der Energiewirtschaft führen. Alle Maßnahmen, ob auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der EU, sollten eng mit den einschlägigen Interessenträgern, z. B. den Sozialpartnern, abgestimmt werden.

3.11. Hohe Energiepreise führen bei vielen Erdölunternehmen sowie einigen Energieversorgern und -händlern zu hohen Gewinnen. Die Internationale Energieagentur (IEA) schätzt diese „Zufallsgewinne“ in der EU im Jahr 2022 auf rund 200 Mrd. EUR und schlägt vor, diese Gewinne mithilfe von Steuern abzuschöpfen und als finanziellen Ausgleich an Energieverbraucher, bspw. finanziell schwächere Haushalte, energieintensive Unternehmen sowie Land- und Forstwirtschaft, weiterzugeben und für den Ausbau der Erzeugung erneuerbarer Energien und die notwendige Netzinfrastruktur zu verwenden. Der EWSA betont, dass bei der Besteuerung derartiger Gewinne darauf zu achten ist, dass dadurch die Energieunternehmen nicht ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, zu dem Europa gefragt ist, zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals Investitionen in CO₂-arme Lösungen voranzutreiben, von eben jenen Investitionen abgehalten werden.

3.12. Alle Fördermaßnahmen zur Abfederung der Krise sollten befristet und gezielt auf diejenigen ausgerichtet sein, die am stärksten darunter leiden, unabhängig davon, ob es sich um Bürger, KMU oder energieintensive Industrien handelt. Anstelle neuer EU-Instrumente sollten die vorhandenen Mittel wie die Aufbau- und Resilienzfazilität, der Fonds für einen gerechten Übergang und die höheren Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem genutzt werden.

3.13. Im Falle einer vollständigen Unterbrechung der Lieferungen aus Russland wäre Europa nicht in der Lage, seinen Gasbedarf in der zweiten Jahreshälfte im Winter zu decken. Daher muss geprüft werden, wie die Nachfrage gesteuert und das Angebot erhöht werden kann. Zunächst gilt es, die Nachfrage zu steuern. Die Internationale Energie-Agentur (IEA) hat bereits dahingehende Vorschläge unterbreitet, die die Abhängigkeit der EU von russischem Gas verringern würden (sorgsamer Umgang mit Energie, Plan für einen geregelten Lastabwurf usw.). Zweitens müssen alle Optionen zur Diversifizierung der Gasversorgung genutzt werden, indem Flüssigerdgas (LNG) importiert wird (weitestgehende Befüllung der Gasspeicher mit eingeführtem LNG bei gleichzeitiger Erhöhung der LNG-Einfuhrkapazitäten).

3.14. Nicht alle Mitgliedstaaten haben Zugang zu LNG-Terminals, und die Situation erfordert außerordentliche Solidaritätsbemühungen seitens der Mitgliedstaaten sowie schnellere Verbindungsleitungen. All diese Änderungen werden aufgrund der erforderlichen Investitionen gigantische Zusatzkosten mit sich bringen. Für die praktische Durchführbarkeit solcher Maßnahmen und Investitionen sollte ein Zeitplan erstellt werden. Es wird einfach einige Zeit, wahrscheinlich einige Jahre, dauern, bis Investitionen in die erforderliche Infrastruktur geflossen sein werden.

3.15. Zudem muss aufgrund der zunehmenden Nutzung erneuerbarer Energien die Infrastruktur verbessert werden; in diesem Bereich sollten Investitionen stärker gefördert anstatt behindert werden. Verteilernetze sind von entscheidender Bedeutung für die Aufnahme großer Volumen an grünem Strom und müssen entsprechend erweitert und digitalisiert werden. Um verlorene Kosten zu vermeiden, müssen diese Investitionsentscheidungen wohlüberlegt und zukunftsfähig sein.

3.16. Die derzeitigen Marktbedingungen bieten keinerlei Anreize dafür, Gas im Sommer zu speichern. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Gasspeicherung als „kritische Infrastruktur“ erachtet. Er unterstützt nachdrücklich den Vorschlag der Kommission zur Gasspeicherung und fordert die Institutionen auf:

- ihn durch ein Instrument für kurzfristige Investitionen zur Unterstützung von Investitionen in eine wasserstoffgeeignete Infrastruktur wie Verbindungsleitungen und Speicheranlagen zu ergänzen;
- die Nutzung von Gasspeicheranlagen in angrenzenden Drittländern, einschließlich der Ukraine, in Erwägung zu ziehen;
- Pläne für die einzelnen Mitgliedstaaten aufzustellen, bei denen das Volumen der Speicheranlagen, der inländische Verbrauch und die zur Versorgung anderer Länder der Region vorhandenen Speicherkapazitäten berücksichtigt werden, um eine unausgewogene Lastenteilung auf regionaler Ebene zu vermeiden;
- einen Mechanismus für eine frühzeitige Umsetzung einzuführen, damit die nationalen Regulierungsbehörden so bald wie möglich ihre Vorbereitungen für die obligatorische Zertifizierung beginnen können.

Aufgrund der unterschiedlichen Systeme in den Mitgliedstaaten muss es auch möglich sein, die Verpflichtungen zur Gasspeicherung mit alternativen Brennstoffen zu erfüllen.

3.17. Der EWSA begrüßt die angekündigte Beschleunigung und die neuen Ziele (zusätzliche 15 Mio. Tonnen bis 2030) bei der Nutzung von Wasserstoff. Dennoch tut ein realistischer Ansatz Not. Es bedarf an Flexibilität bei dessen Einführung (z. B. Zusätzlichkeit) und Pragmatismus bei dessen Förderung (sowie möglichst rasche Entscheidungen über wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) bzw. staatliche Beihilfen). Außerdem müssen unnötige Einschränkungen, die Investitionen erschweren können, aufgehoben werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die von der Kommission angekündigten Bearbeitungszeiten (bis zum Sommer) für Anträge auf staatliche Beihilfen.

3.18. Der EWSA verweist erneut auf seine Forderung, als wichtigstes Ziel die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Energieunion zu stellen.⁽²⁾ Die EU muss jedoch konkrete Vorschriften beschließen, um dieses Konzept rasch in die Praxis umzusetzen und die EU aus ihrer Abhängigkeit von Russland zu lösen. Ein komplizierter Zugang der Verbraucher zu selbst erzeugter Energie und zur gemeinsamen Nutzung erneuerbarer Energien erschwert den Schutz dieser Kunden vor steigenden Energiepreisen. Der EWSA fordert eine Bewertung der bestehenden bürokratischen Bestimmungen für die Installation und Vermarktung/Selbstnutzung erneuerbarer Energien sowie die Beseitigung aller unnötigen Hindernisse, um das volle Potenzial von Bürgerenergie und Energiegemeinschaften auszuschöpfen, wobei kleinere Anlagen und Flexibilitätsoptionen im Mittelpunkt stehen müssen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Taskforce einzurichten, die für die ständige Überwachung der praktischen Umsetzung des Plans sowie die Bewertung seiner Durchführbarkeit und der potenziellen Risiken verantwortlich ist. Die Umstände können sich von Grund auf ändern, und die Ziele des REPowerEU-Plans müssen aus wichtigen strategischen Gründen erfüllt und erfolgreich umgesetzt werden.

⁽²⁾ ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 38.

4.2. Zwar sind dringend Maßnahmen erforderlich, doch muss auch weiterhin in Forschung und Innovation investiert werden, wobei dem zunehmenden Bedarf an Lösungen für den Umgang mit energiebezogenen geoökonomischen, sozialen und ökologischen Risiken und Herausforderungen gebührend Rechnung zu tragen ist.

4.3. In der Mitteilung „REPowerEU“ wird vorgeschlagen, die Biomethanproduktion bis 2030 auf 35 Mrd. m³ zu erhöhen. Der EWSA begrüßt zwar dieses Ziel, hält es jedoch für äußerst ehrgeizig; er fordert daher konkrete Maßnahmen und Anreize für seine Verwirklichung.

4.4. Das Ziel für den Einbau von Wärmepumpen sollte auf zwei Millionen jährlich installierte Wärmepumpen verdoppelt werden. Dies kann zu einer erheblichen Senkung des Gasverbrauchs für Heizzwecke um ca. 35 Mrd. m³ bis 2030 führen. Es sollten Möglichkeiten zur Förderung eines rascheren Einbautempos bei Wärmepumpen geprüft werden. Allerdings sollten EU-weit Probleme bei der Steuerung von Stromspitzenlasten vermieden und auch hybride Wärmepumpen in Betracht gezogen werden. Die derzeitige Infrastruktur muss mit intelligenten Netzen modernisiert werden, um der höheren Nachfrage nach Elektrifizierung gerecht zu werden.

4.5. Eine Ankurbelung der Investitionen setzt ein günstiges und sicheres Investitionsumfeld voraus. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, doch darf dies nicht auf Kosten einer ordnungsgemäßen Konsultation der Interessenträger gehen. Gleichzeitig bringt eine rasche Erhöhung der Investitionen zahlreiche Herausforderungen mit sich, die es ebenfalls zu bewältigen gilt, einschließlich der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und der erforderlichen Materialien und Ausrüstungen.

4.6. Es gilt, Anreize für die Mitgliedstaaten zur Ausweisung geeigneter „go-to“-Gebiete zu schaffen, um die Nutzung erneuerbarer Energien voranzutreiben. Es besteht ungenutztes Synergiepotenzial beim Einsatz erneuerbarer Energien im Zuge der Verwirklichung anderer sozial und wirtschaftlich vorteilhafter Maßnahmen wie bspw. der Umwidmung von Brachflächen oder der vollständigen Ausschöpfung des Potenzials zur Nutzung erneuerbarer Energien in Wohn- und Geschäftsgebäuden.

Brüssel, den 18. Mai 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) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung sowie der Verordnung (EU) 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen

(COM(2022) 135 final — 2022/0090 (COD))

(2022/C 323/22)

Hauptberichtersteller: **Marcin NOWACKI**

Befassung	Europäisches Parlament, 4.4.2022
	Rat der Europäischen Union, 4.4.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 194 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	160/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verurteilt die ungerechtfertigte und grundlose Invasion der Ukraine durch Russland und bekundet seine Solidarität mit dem ukrainischen Volk. Er fordert entschlossene Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene im Geiste der Einigkeit in diesen dramatischen Zeiten. Die russische Aggression hat eine globale geopolitische Krise ausgelöst, die sich exponentiell zunehmend auf die Europäische Union auswirkt. Die Abhängigkeit von Primärenergie aus Drittländern ist zu einer unmittelbaren Bedrohung der Sicherheit und Stabilität der EU geworden.

1.2. Der EWSA unterstützt ausdrücklich den Verordnungsvorschlag, befürwortet die Entscheidung, ein beschleunigtes Verfahren anzuwenden, und begrüßt die rasche Reaktion der EU-Institutionen ⁽¹⁾ ⁽²⁾. Gut gefüllte Gasspeicher sind von entscheidender Bedeutung für einen sicheren Winter 2022/2023, da sie Preisschocks vorbeugen, die Bürgerinnen und Bürger vor Energiearmut schützen und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sichern. Der EWSA merkt an, dass die Kosten des Nicht-Handelns unter den derzeitigen Umständen die Kosten der von der Kommission geplanten kurzfristigen Maßnahmen deutlich übersteigen würden.

1.3. Der EWSA fordert die Institutionen auf, ein Instrument für kurzfristige Investitionen einzuführen, mit dem die Energieunabhängigkeit der EU verstärkt wird, und betont, dass eine bloße Beschleunigung der bestehenden Pläne nicht ausreicht, um die Energieversorgungssicherheit Europas zu gewährleisten.

1.4. Die Zusammenarbeit mit Drittländern ist eine ergänzende Maßnahme zu Investitionen in neue Infrastrukturen, durch die die Energieversorgungssicherheit Europas erhöht wird. Der EWSA fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, die Nutzung von Gasspeicheranlagen in angrenzenden Drittländern in Erwägung zu ziehen, was insbesondere in der Ukraine einen Mehrwert für die Versorgungssicherheit bringen wird.

1.5. Der EWSA unterstützt die Absicht, bei der Befüllung der Gasspeicher das Volumen der Speicheranlagen, den inländischen Gasverbrauch und die zur Versorgung anderer Länder der Region vorhandenen Speicherkapazitäten zu berücksichtigen, um eine unausgewogene Lastenteilung auf regionaler Ebene zu vermeiden.

⁽¹⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220405IPR26703/meps-back-urgency-procedure-to-refill-gas-reserves-before-next-winter>

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_1937

1.6. Der EWSA stellt fest, dass es aufgrund der Möglichkeit, vor einem nationalen Gericht Berufung einzulegen, bis zu einer endgültigen Entscheidung über die obligatorische Zertifizierung von Betreibern von Gasspeicheranlagen mehrere Jahre dauern wird. Daher empfiehlt er die Einführung eines Mechanismus für eine frühzeitige Umsetzung, damit die nationalen Regulierungsbehörden ihre Vorbereitungen beginnen können, noch ehe die Verordnung in vollem Umfang wirksam wird.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. In den letzten Monaten „hat ein Ungleichgewicht auf dem Gasmarkt zu einem drastischen Anstieg der Gaspreise geführt“ ⁽³⁾. Während der Heizperiode, die aktuell endet, lag der Füllstand der Speicher in der EU weit unter dem Niveau der Vorjahre, und zwar um 20 % unter den Werten von 2020 und um beinahe 30 % unter den Werten von 2019.

Tabelle

Vergleich der Füllstände in Europa

	2019	2020	2021
Februar	51,98 %	71,19 %	50,85 %
Juli	73,31 %	80,71 %	47,84 %
Oktober	96,92 %	94,62 %	74,93 %
Dezember	94,23 %	87,68 %	67,21 %

Quelle: Reuters ⁽⁴⁾.

2.2. Die gesamte unterirdische Speicherkapazität der EU beträgt 101,1 Mrd. m³, verteilt auf 160 Speicheranlagen in 18 Mitgliedstaaten ⁽⁵⁾. Gazprom besitzt etwa 10 % der gesamten europäischen unterirdischen Gasspeicherkapazitäten ⁽⁶⁾ und hat Einfluss auf fast ein Drittel der gesamten Gasspeicherung in Deutschland, Österreich und den Niederlanden ⁽⁷⁾.

2.3. Die Kommission stellte fest, dass die Befüllungsquote der Speicher im Eigentum von Gazprom deutlich unter dem Durchschnitt lag ⁽⁸⁾. Im Oktober 2021 wiesen die Füllstände in Ländern, in denen Gazprom keine Speicheranlagen besitzt, beispielsweise in Frankreich und Italien, beinahe die Normalstände für die Jahreszeit auf. Hingegen wies der Gazprom gehörende Erdgasspeicher in Rehden in Deutschland, auf den fast ein Fünftel der deutschen Speicherkapazität entfallen, laut Datenbank des Netzwerks Gas Infrastructure Europe einen Füllstand von weniger als 10 % auf (im Oktober 2019 lag der Füllstand noch bei 100 %). Die Speicheranlage in Haidach in Österreich, die ebenfalls von Gazprom betrieben wird und eine der größten unterirdischen Speicheranlagen in Mitteleuropa ist, wies einen Füllstand von nur knapp 20 % auf ⁽⁹⁾.

2.4. Angesichts des Verhaltens von Gazprom hat sich gezeigt, dass der europäische Energiemarkt unter unzulässiger Einflussnahme von Drittländern stehen kann; daher sind unterschiedliche Gegenmaßnahmen erforderlich. Aus diesem Grund unterstützt der EWSA die Absicht, die Gasspeicher ohne russisches Gas zu befüllen.

2.5. Neben den in der Verordnung vorgeschlagenen Maßnahmen kann die Energieversorgungssicherheit der EU auch durch die Abschaffung von Beschränkungen für die Gasfernleitung und den Gashandel zwischen Mitgliedstaaten sowie die vorübergehende Wiederaufnahme der Gewinnung ungenutzter (verlorener) Ressourcen in der EU verbessert werden. Die Energieversorgungssicherheit und die Stabilität der Energiepreise in der EU lassen sich durch gemeinsame Gaseinkäufe weiter verbessern.

⁽³⁾ Begründung zu dem Verordnungsvorschlag.

⁽⁴⁾ <https://www.reuters.com/business/energy/europe-would-struggle-refill-gas-storage-without-russian-supplies-2022-03-30/>

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_1937

⁽⁶⁾ <https://www.martenscentre.eu/blog/how-gazprom-manipulated-the-eu-gas-market/>

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/576a96f7-e41d-4068-a61b-f74f2b2d3b81>

⁽⁸⁾ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-004781-ASW_EN.html

⁽⁹⁾ <https://www.ft.com/content/576a96f7-e41d-4068-a61b-f74f2b2d3b81>

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Verbindliche Befüllungsziele und Befüllungspfad

3.1.1. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission für die verbindlichen Befüllungsziele. Die in der Verordnung festgelegten Ziele können nicht als übertrieben angesehen werden. Zur Vermeidung eines weiteren Anstiegs der Energiepreise empfiehlt der EWSA dennoch ausdrücklich, die vorgeschriebenen Ziele nicht weiter zu erhöhen.

3.1.2. Unbeschadet der Qualität der Verordnung ist in der Praxis eine gemeinsame und wirksame Politik im Bereich der Gasspeicherung nicht ohne solide Gasfernleitungsnetze möglich. Um Europa auf lange Sicht widerstandsfähiger zu machen, muss unbedingt in die Infrastruktur investiert werden, einschließlich der wasserstoffgeeigneten Infrastruktur, insbesondere Verbindungsleitungen und Speichieranlagen. Der EWSA fordert die Institutionen auf, ein Instrument für kurzfristige Investitionen einzuführen, mit dem die Energieunabhängigkeit der EU verstärkt wird, und betont, dass eine bloße Beschleunigung der bestehenden Pläne nicht ausreicht, um die Energieversorgungssicherheit Europas zu gewährleisten.

3.1.3. Kann ein Mitgliedstaat das Befüllungsziel aufgrund besonderer technischer Merkmale nicht erfüllen, muss er dies der Kommission vor dem 1. November mitteilen und dabei Gründe für die Verzögerung angeben. Aus Sicht des EWSA ist die November-Frist für die Mitteilung zu spät. Im November hat die Heizperiode schon längst begonnen, und Verzögerungen in einem Mitgliedstaat können die europäischen Anstrengungen untergraben und Preisschocks verursachen. Daher empfiehlt der EWSA, die Frist für die Mitteilung von Verzögerungen auf spätestens Oktober vorzuverlegen. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten darin bestärkt werden, anstatt bis Dezember die verbindlichen Ziele so schnell wie technisch möglich zu erfüllen.

3.1.4. Zugleich betont der EWSA, wie wichtig es ist, mit der Energiegemeinschaft zusammenzuarbeiten, und fordert die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament auf, die Nutzung von Gasspeichieranlagen in angrenzenden Drittländern in Erwägung zu ziehen, was insbesondere in der Ukraine einen Mehrwert für die Versorgungssicherheit bringen wird.

3.1.5. Die Zusammenarbeit mit Drittländern ist eine ergänzende Maßnahme zu Investitionen in neue Infrastrukturen, mit der sich rasch angemessene Füllstände der Gasspeicher sicherstellen lassen; daher sollte ihr hohe Priorität eingeräumt werden.

3.2. Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung

3.2.1. Der EWSA begrüßt, dass die Festlegung verbindlicher Ziele von der Einführung effektiver Umsetzungs-, Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten und der Kommission flankiert wird.

3.2.2. Gleichzeitig stellt der EWSA fest, dass keine Klarheit darüber besteht, wer für Verstöße gegen die vorgeschriebenen Verpflichtungen haftet. Da die Betreiber der Gasspeichieranlagen nicht frei von einer Einflussnahme durch Drittländer sind, sollte nach Auffassung des EWSA die Haftung rechtlich den Mitgliedstaaten obliegen. Darüber hinaus fordert der EWSA, die Verordnung durch eine Reihe wirksamer Sanktionen zu ergänzen, die die Kommission gegen Mitgliedstaaten verhängen kann, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

3.2.3. Artikel 6a Absatz 8 sollte folgendermaßen geändert werden: „Bei einer erheblichen und anhaltenden Abweichung von den Befüllungspfaden **oder vom Befüllungsziel** werden folgende Maßnahmen getroffen:“. Der Befüllungszweck sollte im Zuge der Befüllung einer Speichereinrichtung aufgrund objektiver Umstände neu bewertet werden. Artikel 6c über eine gerechte Lastenteilung sollte entsprechend geändert werden.

3.2.4. Der EWSA stellt fest, dass die Befugnisse der Kommission erheblich ausgeweitet werden; er erachtet es als positiv, dass diese Ausweitung zeitlich begrenzt ist.

3.3. Finanzielle Anreize für Marktteilnehmer

Der EWSA unterstützt die Möglichkeit der Befreiung von den Fernleitungstarifen an Einspeise- oder Ausspeisepunkten. Er verweist indes auf die steigende Inflation und potenzielle Auswirkungen zusätzlicher finanzieller Anreize und staatlicher Beihilfen für Marktteilnehmer. Er empfiehlt, die Verwendung bestehender EU-Mittel, insbesondere aus den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, erneut zu bewerten, um sie an die derzeitige Situation anzupassen, damit ein Teil der Mittel für diese Zwecke bereitgestellt werden kann.

3.4. Lastenteilungsmechanismus

3.4.1. Der EWSA hält eine unausgewogene Aufteilung der Verantwortung für die Befüllung der Speichereinrichtungen für äußerst problematisch. Er fordert die Kommission auf, die Verordnung durch Pläne für die einzelnen Mitgliedstaaten zu ergänzen, bei denen das Volumen der Speichereinrichtungen, der inländische Verbrauch und die zur Versorgung anderer Länder der Region vorhandenen Speicherkapazitäten berücksichtigt werden, um eine unausgewogene Lastenteilung, Risiken und Kosten zu vermeiden. Der EWSA ist besorgt, dass eine mangelhafte Koordinierung enorme Auswirkungen auf den regionalen Gasmarkt haben kann.

3.4.2. So könnte für die Umsetzung der Verordnung ein regionaler Ansatz gewählt werden. Beispielsweise könnte die Anlage in Inčukalns als Erdgasspeicher für den Ostseeraum und Finnland mit Standort in Lettland betrachtet werden.

3.5. Pflicht zur Zertifizierung von Speichereinrichtungen

3.5.1. Der EWSA unterstützt die Pflicht zur Zertifizierung von Speichereinrichtungen. Er merkt jedoch an, dass es angesichts der Möglichkeit, gegen eine ablehnende Zertifizierungsentscheidung Berufung einzulegen, bis zur endgültigen Entscheidung, einen Speichereinrichtungsbetreiber nicht zu zertifizieren, mehrere Jahre dauern wird, je nach Schnelligkeit der nationalen Gerichtsverfahren. Daher ist die obligatorische Zertifizierung vom Speichereinrichtungsbetreibern ein Instrument, das die Energieversorgungssicherheit der EU eher lang- als kurzfristig verbessern wird.

3.5.2. Daher empfiehlt der EWSA die Einführung eines Mechanismus für eine frühzeitige Umsetzung, damit die nationalen Regulierungsbehörden ihre Vorbereitungen beginnen können, noch ehe die Verordnung in vollem Umfang wirksam wird.

3.5.3. Vor diesem Hintergrund fordert der EWSA die Kommission auf, so bald wie möglich Leitlinien für die Zertifizierungsverfahren vorzulegen, damit die nationalen Regulierungsbehörden rechtzeitig eine Bewertung vornehmen können. Er verweist zudem darauf, wie wichtig Leitlinien der Kommission für eine einheitliche Anwendung der Verordnung in allen Mitgliedstaaten und letztlich für den Erfolg der Gasspeicherpolitik sind.

Brüssel, den 18. Mai 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) 2016/1628 hinsichtlich der Verlängerung der Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte“

(COM(2022) 113 final — 2022/0080 (COD))

(2022/C 323/23)

Befassung	Rat der Europäischen Union, 24.3.2022 Europäisches Parlament, 23.3.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	199/2/1

Da der Ausschuss dem Vorschlag vollkommen zustimmt und sich bereits in seiner Stellungnahme INT/763 ⁽¹⁾, verabschiedet am 18. Februar 2015, zu dieser Thematik geäußert hat, beschloss er auf seiner 569. Plenartagung am 18./19. Mai 2022 (Sitzung vom 18. Mai 2022) mit 199 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, eine befürwortende Stellungnahme abzugeben und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in der vorgenannten Stellungnahme vertreten hat.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ ABl. C 251 vom 31.7.2015, S. 31.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„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 eine erhöhte
Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln“**

(COM(2022) 145 final — 2022/0096 (COD))

**und „Geänderter 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
eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln“**

(COM(2022) 162 final — 2022/0096 (COD))

(2022/C 323/24)

Befassung durch	Rat der Europäischen Union, 25.3.2022 und 4.4.2022 Europäisches Parlament, 4.4.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 175 Absatz 3, Artikel 177 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Verabschiedung im Plenum	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	179/0/4

Da der Ausschuss beiden Vorschlägen 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 eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 569. Plenartagung am 18./19. Mai 2022 (Sitzung vom 18. Mai) mit 179 Stimmen bei 4 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 18. Mai 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 und Berichtigung der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 hinsichtlich spezifischer Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen des militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine auf die Fischereitätigkeiten und zur Abfederung der Folgen der durch diesen militärischen Angriff verursachten Marktstörungen für die Lieferkette von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen“

(COM(2022) 179 — 2022/0118 (COD))

(2022/C 323/25)

Befassung	Rat: 25.4.2022 Europäisches Parlament: 2.5.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2, Artikel 175 und Artikel 304 AEUV
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.5.2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	188/2/2

Angesichts der kurzen Frist und des notwendigen Charakters der Kommissionsinitiative beschloss der Ausschuss auf seiner 569. Plenartagung am 18./19. Mai 2022 (Sitzung vom 18. Mai) mit 188 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, von der Erarbeitung einer inhaltsbezogenen Stellungnahme abzusehen und den Vorschlag förmlich zu befürworten.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

