

Amtsblatt der Europäischen Union

C 228



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

66. Jahrgang

29. Juni 2023

Inhalt

I Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

578. Plenartagung des EWSA — Neubesetzung, 26.4.2023-27.4.2023

2023/C 228/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Empfehlungen des EWSA für eine gründliche Reform des Europäischen Semesters“ (Initiativstellungnahme)	1
2023/C 228/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das Recht auf eine gesunde Umwelt in der Europäischen Union, insbesondere vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine“ (Initiativstellungnahme)	10
2023/C 228/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung der digitalen Wettbewerbsfähigkeit der EU“ (Sondierungsstellungnahme)	17
2023/C 228/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „30 Jahre Binnenmarkt: weitere Verbesserung der Funktionsweise“ (Sondierungsstellungnahme)	22
2023/C 228/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes)	28
2023/C 228/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Demokratie am Arbeitsplatz“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes)	43
2023/C 228/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes)	58
2023/C 228/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen im Zeichen des ökologischen und digitalen Wandels“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des schwedischen Ratsvorsitzes)	64

DE

2023/C 228/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU-Behinderten- ausweis“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission)	71
2023/C 228/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Initiative zu virtuellen Welten wie dem Metaversum“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommis- sion)	76
2023/C 228/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Umstellung auf ein zukunftsfähiges Verkehrssystem“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des schwedischen Ratsvor- sitzes)	81

III Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

578. Plenartagung des EWSA — Neubesetzung, 26.4.2023-27.4.2023

2023/C 228/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union“ (COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE)) und „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union — Mobilisierung seines vollen Potenzials zur Gestaltung gerechter Übergänge“ (COM(2023) 40 final)	87
2023/C 228/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2018/1726 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates“ (COM(2022) 729 final) und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung von API-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/818“ (COM(2022) 731 final)	97
2023/C 228/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahr- zeugen und Motoren sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge hinsichtlich ihrer Emissionen und der Dauerhaltbarkeit von Batterien (Euro 7) und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009“ (COM(2022) 586 final — 2022/0365(COD))	103
2023/C 228/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer“ (COM(2022) 732 final — 2022/0426 (COD)) und „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels (vierter Bericht)“ (COM(2022) 736 final)	108
2023/C 228/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG“ (COM(2022) 677 final — 2022/0396 (COD))	114
2023/C 228/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen“ (COM(2022) 748 final — 2022/0432 (COD))	121

2023/C 228/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Für einen starken und nachhaltigen Algensektor in der EU“ (COM(2022) 592 final)	126
2023/C 228/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — EU-Politikrahmen für biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe“ (COM(2022) 682 final)	132
2023/C 228/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Vorschriften für Humanarzneimittel, die in Nordirland in Verkehr gebracht werden sollen“ (COM(2023) 122 final — 2023/0064 (COD))	141
2023/C 228/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Vorschriften für den Eingang nach Nordirland aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs von bestimmten Sendungen mit Einzelhandelswaren, zum Anpflanzen von bestimmten Pflanzen, Pflanzkartoffeln, Maschinen, Geräten und Fahrzeugen, die für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke genutzt wurden, sowie für die Verbringung bestimmter Heimtiere nach Nordirland zu anderen als Handelszwecken“ (COM(2023) 124 final — 2023/0062 (COD))	144
2023/C 228/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Bevölkerungs- und Wohnungstatistiken, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013“ (COM(2023) 31 final — 2023/0008 (COD))	148
2023/C 228/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuervorschriften für das digitale Zeitalter“ (COM(2022) 701 final — 2022/0407 (CNS)) und „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in Bezug auf die für das digitale Zeitalter erforderlichen Regelungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“ (COM(2022) 703 final — 2022/0409 (CNS))	149
2023/C 228/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2015/413/EU zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrsicherheit gefährdende Verkehrsdelikte (COM (2023)126 final)	154
2023/C 228/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Evaluierung der Beihilfevorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Gesundheits- und Sozialbereich und der De-minimis-Verordnung für DAWI“ (SWD(2022) 388 final)	155

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

578. PLENARTAGUNG DES EWSA — NEUBESETZUNG, 26.4.2023-27.4.2023**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Empfehlungen des EWSA für eine gründliche Reform des Europäischen Semesters“****(Initiativsternungnahme)**

(2023/C 228/01)

Berichtersteratter: **Gonalo LOBO XAVIER****Javier DOZ ORRIT****Luca JAHIER**

Beschluss des Plenums	27.10.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 GO
	Initiativsternungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	18.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/2/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Das Europäische Semester spielt trotz seiner Schwächen eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik innerhalb der EU. Im Rahmen seiner Verfahren ist jedoch keine zufriedenstellende Einbeziehung der Bürger und der nationalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure in den Mitgliedstaaten in seine Prozesse und Empfehlungen möglich. Das Ausmaß und die Qualität der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen am Europäischen Semester sind in den meisten Mitgliedstaaten unzureichend. Zwar gibt es einige Verbesserungen in Bezug auf die Konsultationen bei der Erstellung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, doch wurden diese nicht konsolidiert und aus politischen Gründen schrumpft in einigen Mitgliedstaaten in letzter Zeit die Bereitschaft, diese Teilhabe zu unterstützen.

1.2. In der Mitteilung der Europäischen Kommission über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung ⁽¹⁾, die der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt ⁽²⁾, wird ein flexiblerer und differenzierter haushaltspolitischer Rahmen festgelegt, der auf Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten beruht. Damit diese zum Erfolg führen, sind nationale Eigenverantwortung für den Prozess und für die Verpflichtungen von ausschlaggebender Bedeutung. Um dies zu erreichen, ist eine Reform der Verfahren und des Zeitrahmens des Europäischen Semesters erforderlich.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten nur möglich ist, wenn die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure konkret und strukturell in den Prozess des Europäischen Semesters eingebunden werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der nationalen Parlamente und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu einer der Säulen dieses überarbeiteten Europäischen Semesters werden muss. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP) sollten so ausgedehnt werden, dass es bei wirtschaftspolitischen Leitlinien und die EU betreffenden Vorschlägen mehr Mitentscheidungsrechte hat.

1.4. Der EWSA schlägt vor, das Europäische Semester zu reformieren, um dessen Transparenz und Demokratie, die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft und die Wirksamkeit seiner Funktionsweise zu stärken. Dies sollte in Verbindung mit den Zielen Wirtschaftswachstum und hochwertige Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten sowie Beschleunigung des ökologischen und digitalen Wandels erfolgen. Die bestehenden Indikatorensysteme müssen überprüft, ergänzt und aufeinander abgestimmt werden, um so die Bewertungsverfahren zu verbessern.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wichtigsten Instrumente des Europäischen Semesters, insbesondere die länderspezifischen Empfehlungen, einen Zeitraum von drei Jahren mit jährlichen Evaluierungen und Überprüfungen abdecken sollten. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der Mitteilung der Kommission über einen überarbeiteten EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung. Dadurch werden die Prozesse der nationalen Eigenverantwortung und der Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft erleichtert.

1.6. Die Stichhaltigkeit und Wirksamkeit des Europäischen Semesters können anhand der Einhaltung der länderspezifischen Empfehlungen bewertet werden. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass der beste Anreiz darin besteht, die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen mit dem EU-Haushalt zu verknüpfen und dafür einen Teil der Mittel aus dem EU-Haushalt bereitzustellen — nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität.

1.7. Der EWSA schlägt vor, dass die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft durch ein strukturiertes förmliches Konsultationsverfahren sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einbezogen werden, das sowohl die Ausarbeitungs- als auch die Entscheidungsphase sowie die Umsetzungs-, Überwachungs- und Bewertungsphase abdeckt. Das Verfahren sollte im Rahmen eines bestimmten neuen oder bereits bestehenden Gremiums stattfinden, dem diese Aufgaben per Gesetz übertragen wurden. Die bestehenden nationalen Wirtschafts- und Sozialräte sollten in diesem Prozess ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Grundsätze und allgemeinen Merkmale einer strukturierten und dauerhaften Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters in einer EU-Verordnung festgelegt werden sollten. Dabei ist zu beachten, dass es Sache der nationalen Gesetzgebung ist, die Verfahren und Gremien, in denen diese Konsultationen durchgeführt werden, genauer festzulegen und die Kriterien der Offenheit, Transparenz und Repräsentativität zu erfüllen.

1.9. Nach Ansicht des EWSA sollten in dieser Verordnung grundlegende Kriterien und Prinzipien festgelegt werden, die unter anderem folgende Aspekte betreffen: Zeitpläne (in Verbindung mit denen der Aufbau- und Resilienzfazilität und des Europäischen Semesters), Struktur der Sitzungen und rechtzeitiger und ordnungsgemäßer Zugang der Öffentlichkeit zu Unterlagen, Protokolle, öffentliche Mitteilung von Vorschlägen und Reaktionen der Regierung sowie Fahrplan für die Umsetzung der Vereinbarungen.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Debatte über die Fiskalkapazität und die Eigenmittel der EU vertieft werden muss. Nach Ansicht des EWSA werden die geopolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, die auf die EU in den kommenden Jahren zukommen, die Finanzierung gemeinsamer europäischer Güter erfordern.

2. Einleitung

2.1. Mit dieser Stellungnahme sollen Überlegungen über eine gründliche Reform der Verfahren des Europäischen Semesters angestellt und entsprechende Vorschläge unterbreitet werden, um die wirtschaftspolitische Steuerung der EU transparenter, demokratischer und wirksamer zu gestalten und die Organisationen der Zivilgesellschaft wirksamer einzubeziehen.

⁽¹⁾ COM(2022) 583 final, Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung.

⁽²⁾ EWSA-Stellungnahme „Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung“, (ABl. C 146 vom 27.4.2023, S. 53).

2.2. Im Rahmen der Analyse und der hier vorgelegten Vorschläge werden die Inhalte der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, die Kommissionsmitteilung zu den Leitlinien für einen überarbeiteten EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sowie die Stellungnahme des EWSA zu diesem Thema und seine Entschlüsse zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (2021 und 2022) berücksichtigt ⁽³⁾.

2.3. Ebenso wie bei der Vorbereitung der vorgenannten Entschlüsse wurde über die nationalen Delegationen der Gruppe Europäisches Semester (bestehend aus drei Mitgliedern pro Land — ein Mitglied pro Gruppe) eine umfassende Konsultation von Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft durchgeführt. Diese Konsultation erfolgte in Form eines Fragebogens und sieben Länderbesuchen (Diskussionsrunden). Die Ergebnisse der Konsultation sind dem Anhang ⁽⁴⁾ zu entnehmen und in Ziffer 5 der Stellungnahme zusammengefasst.

3. Hintergrund

3.1. Das Europäische Semester wurde nach der Krise 2008 als Instrument der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU eingeführt. Anfänglich stand dabei die Finanzstabilität der Mitgliedstaaten im Mittelpunkt, im Laufe der Zeit wurden jedoch neben der Wirtschafts- und Haushaltspolitik auch beschäftigungs- und sozialpolitische Fragen mit einbezogen. Mittlerweile handelt es sich dabei um einen halbjährlichen Zyklus der wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und haushaltspolitischen Koordinierung: Die Mitgliedstaaten passen ihre Haushalte und ihre Wirtschaftspolitik an die auf EU-Ebene vereinbarten Ziele und Regeln an. Seit seiner Einführung im Jahr 2011 ist das Europäische Semester zu einem gut etablierten Forum geworden, in dem die haushalts-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen der EU-Länder im Rahmen eines einheitlichen jährlichen Zeitplans erörtert werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie im Jahr 2020 und der Krieg, der durch die ungerechtfertigte und grundlose Invasion der Ukraine durch die Russische Föderation ausgelöst wurde, machten eine stärkere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich. Deshalb wurde 2021 das Europäische Semester angepasst, um der Schaffung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit Rechnung zu tragen. Die Reform- und Investitionsagenda der Mitgliedstaaten wird in den kommenden Jahren von der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne geprägt sein. Aufgrund seines breiteren Anwendungsbereichs und der multilateralen Überwachung ergänzt das Europäische Semester in sinnvoller Weise die Umsetzung dieser Pläne.

3.2. Gemäß Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit ⁽⁵⁾ sollte die Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne eine Zusammenfassung des im Einklang mit dem nationalen Rechtsrahmen durchgeführten Konsultationsprozesses und eine kurze Erläuterung der Art und Weise enthalten, wie die Beiträge der Interessenträger in den Aufbau- und Resilienzplan einfließen. Zu diesen Interessenträgern gehören lokale und regionale Gebietskörperschaften, Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft, Jugendorganisationen und andere. Wie der EWSA jedoch in seiner Entschlüsselung vom Mai 2022 hervorgehoben hat, wird die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft bislang allgemein als nicht zufriedenstellend wahrgenommen, selbst wenn man die zwischen den Ländern bestehenden natürlichen Unterschiede in den Konsultationsprozessen berücksichtigt.

3.3. Die vier Hauptziele des Europäischen Semesters sind: 1) Verhinderung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU; 2) Gewährleistung solider tragfähiger öffentlicher Finanzen (Stabilitäts- und Wachstumspakt); 3) Unterstützung von Strukturreformen zur Förderung von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Sozialpolitik (Europa 2020, Grüner Deal, Ziele für nachhaltige Entwicklung, europäische Säule sozialer Rechte); 4) Förderung von Investitionen. Nach der COVID-19-Krise und der Annahme von NextGenerationEU besteht das Ziel nun auch darin, die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne zu überwachen.

3.4. Im November 2022 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung ⁽⁶⁾. Darin schlägt sie vor, die Referenzwerte des Stabilitäts- und Wachstumspakts (3 % des BIP für das Defizit und 60 % des BIP für die Schuldenquote) beizubehalten und das Verfahren für den Schuldenabbau je nach Land zu differenzieren und mit der jeweiligen Regierung auszuhandeln (mit nationalen mittelfristigen haushaltspolitischen Plänen). Dieser überarbeitete Rahmen wäre einfacher, transparenter und wirksamer und würde mit einer stärkeren nationalen Eigenverantwortung und besseren Durchsetzung einhergehen. Im Rahmen dieser überarbeiteten Struktur würden die Haushaltspläne der am stärksten verschuldeten Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von vier Jahren (mit einer möglichen Verlängerung um drei weitere Jahre) aufgestellt, wobei eine spezifische und vereinbarte Investitions- und Reformagenda zu befolgen wäre, die einer jährlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften unterliegt. Dieser Vorschlag spiegelt den Geist von NextGenerationEU wider, auf den Bezug genommen wurde. In den Schlussfolgerungen des

⁽³⁾ Entschlüsse des EWSA „Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — was funktioniert und was nicht?“, verabschiedet im Februar 2021 (ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1) und „Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — Verbesserungsvorschläge“, verabschiedet im Mai 2022, (ABl. C 323 vom 26.8.2022, S. 1).

⁽⁴⁾ Anhang zur Initiativstellungnahme „Empfehlungen des EWSA für eine gründliche Reform des Europäischen Semesters“ (europa.eu).

⁽⁵⁾ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

⁽⁶⁾ COM(2022) 583 final.

Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 14. März 2023 ⁽⁷⁾ nähern sich die Standpunkte der Mitgliedstaaten in vielen Bereichen einander an, während in anderen die Überarbeitung der Rahmenbedingungen vorangetrieben werden muss. Die Schlussfolgerungen enthalten die politischen Leitlinien für die Ausarbeitung der einschlägigen Legislativvorschläge durch die Europäische Kommission. Der Rat stellte insbesondere fest, dass die Mitgliedstaaten die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und andere einschlägige Interessenträger systematisch, rechtzeitig und sinnvoll in alle Phasen des Zyklus des Europäischen Semesters und der diesbezüglichen Politikgestaltung einbeziehen sollten. Denn dies ist für den Erfolg der Koordinierung und die Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung. Diese Leitlinien wurden auch vom Europäischen Rat am 23. März gebilligt.

3.5. Mit diesem Koordinierungsinstrument hat sich der EWSA kontinuierlich darum bemüht, die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an Entscheidungen, die sie betreffen können, zu stärken. Ziel ist es, die demokratische Legitimität und das Vertrauen der Zivilgesellschaft in die EU-Institutionen zu stärken und eine wirksamere Umsetzung der genannten nationalen Pläne und Agenden zu gewährleisten. Deshalb wurde diese Konsultation durchgeführt, um die Empfehlungen der organisierten Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten zu ermitteln und ihre Rolle in diesen Prozessen zu stärken. Bei der Konsultation wurden die laufenden Änderungen am Europäischen Semester berücksichtigt (Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität, Aufnahme des REPowerEU-Kapitels und die Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung).

4. Bei dieser Konsultation angewandte Methodik

4.1. Die für diesen Bericht erforderlichen Daten und Informationen wurden vom Dezember 2022 bis März 2023 erhoben. Insgesamt gingen 23 nationale Beiträge ein (Antworten auf den Fragebogen und/oder Diskussionsrunden) ⁽⁸⁾. An den Konsultationen, die auf der Grundlage der Sachkenntnis 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.

4.2. Diese Stellungnahme stützt sich auch auf externe Quellen wie Veröffentlichungen von Denkfabriken, umfassende Forschungsstudien und nationale Debatten. Darüber hinaus wurde der Fragebogen an einige europäische Organisationen der Zivilgesellschaft, Teile der Kontaktgruppe des EWSA und andere Vertreter der drei Gruppen des EWSA versandt.

5. Bemerkungen zu den Ergebnissen der Konsultationen

Teil I: Folgemaßnahmen zu den bisherigen Arbeiten des EWSA im Bereich der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne

5.1. Frage 1 — Stand der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans

Im Allgemeinen hat es keine wesentlichen Änderungen gegeben. Die Haupthindernisse sind der Mangel an politischem Willen der Regierungen, das Fehlen eines systematischen und einheitlichen Ansatzes für die Überwachung sowie das Fehlen ständiger und offizieller Verfahren und Strukturen für Information und Dialog. Die Organisationen der Zivilgesellschaft schlagen die Einrichtung einer zentralen Plattform für das Europäische Semester mit allen nationalen Informationen sowie die Schaffung standardisierter Konsultations- und Überwachungsmechanismen mit einer aktiveren Rolle der nationalen Wirtschafts- und Sozialräte (und entsprechender Gremien) vor.

Teil II: Standpunkt der Organisationen der Zivilgesellschaft zum Europäischen Semester

Frage 2 — Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des Europäischen Semesters.

Die Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des Europäischen Semesters wird im Allgemeinen als unzureichend und/oder unwirksam erachtet — als reine Formsache mit einer geringen Berücksichtigung der formulierten Vorschläge. Die befragten nationalen Interessenträger schlagen Folgendes vor: genau festgelegter und regelmäßiger Konsultationszyklus mit einem besseren Zugang zur Dokumentation und mehr Transparenz, Veröffentlichung der Ergebnisse, an den Zyklus des Europäischen Semesters angepasster Zeitplan und Sichtbarkeit des Prozesses in der Öffentlichkeit.

5.2. Frage 3 — Wirksamkeit und Legitimität des Europäischen Semesters als Instrument der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung

Die Mehrheit der Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft begrüßt die Funktion des Europäischen Semesters bei der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, wenngleich die genannten Mängel eine größere Wirksamkeit und Legitimität verhindern. Sie sind zudem der Ansicht, dass die Interaktivität des Prozesses durch den Verwaltungsaufwand und das Fehlen einer strukturierten und einheitlichen Konsultationsmethode behindert wird. Darüber hinaus bemängeln sie die geringe Umsetzungsquote der länderspezifischen Empfehlungen und die unzureichende Einbeziehung der

⁽⁷⁾ Europäisches Semester 2023 — Synthesebericht des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union (20.3.2023).

⁽⁸⁾ AT, BE, BG, CZ, IE, IT, EL, ES, FI, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE und DK.

europäischen Säule sozialer Rechte und sozialer Indikatoren in die Evaluierungsmechanismen. Eine Mehrheit schlägt vor, dass bei der Reform des Europäischen Semesters mittel- und langfristige Ziele Vorrang haben sollten.

5.3. Frage 4 — *Länderspezifische Empfehlungen*

Die Mehrheit der Befragten ist der Ansicht, dass die länderspezifischen Empfehlungen den mittel- und langfristigen Herausforderungen gerecht werden. Sie sind allerdings zu allgemein bzw. auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ausgerichtet, wobei Themen wie Gesundheit, Bildung und soziale Inklusion vernachlässigt werden. Sie spiegeln außerdem nur teilweise die Interessen der Sozialpartner und zivilgesellschaftlichen Organisationen wider. Eine bessere Befolgung der länderspezifischen Empfehlungen erfordert eine bessere Abstimmung auf die Prioritäten der Regierung und der Bürgerinnen und Bürger, transparentere und partizipative Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen sowie ein wirksames System von Anreizen und Sanktionen.

5.4. Frage 5 — *Priorität: Stärkung der Säule(n) des Europäischen Semesters*

Die Priorität von Strukturreformen und Wachstum wurde durch die Pandemie verstärkt. Strukturreformen fördern die Resilienz der Wirtschaft und erfordern Investitionen — die zweite Priorität des Europäischen Semesters. Investitionen sollten die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt fördern. Die Stärkung des sozialen Dialogs und die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft am Europäischen Semester müssen durch einen europäischen Rechtsakt gewährleistet werden. Die grundlegende Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen darf Investitionen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz nicht entgegenstehen.

5.5. Frage 7 — *Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)*

Die Mehrheit der Befragten ist der Ansicht, dass die Verbindung zwischen den ESI-Fonds und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen sowie der politische und soziale Dialog und die Synergien zwischen den nationalen Stellen, die für die Steuerung des Europäischen Semesters und die Verwaltung der ESI-Fonds zuständig sind, gestärkt werden müssen, um einen Fahrplan für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu erstellen. Eine stärkere Integration und Konvergenz der nationalen Ziele, Strategien und Ressourcen, eine bessere Verknüpfung der Mittel mit der europäischen Politik und eine bessere Nutzung der Ressourcen zur Unterstützung der Entwicklung benachteiligter Regionen sollten gefördert werden.

Teil III: Standpunkt der Organisationen der Zivilgesellschaft zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU

5.6. Frage 6 — *Welche Aspekte sollten gestärkt werden, um die praktische Umsetzung der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa zu verbessern?*

Transparenz und Rechenschaftspflicht werden als die wichtigsten Elemente zur Verbesserung der Umsetzung der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa genannt. Es ist wichtig sicherzustellen, dass alle Interessenträger Zugang zu Informationen über wirtschaftspolitische Empfehlungen und deren Umsetzung haben, um klare makroökonomische Indikatoren, Schwellenwerte und Ziele zu schaffen und so den Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU und das Europäische Semester detaillierter, zielgerichteter und greifbarer zu gestalten. Außerdem wird die Meinung vertreten, dass die Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP), der nationalen Parlamente, der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen verstärkt werden sollten, um sicherzustellen, dass die Wirtschaftspolitik den Bedürfnissen und Anliegen eines breiten Spektrums von Interessenträgern Rechnung trägt.

6. Allgemeine Bemerkungen

Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung

6.1. Der EWSA unterstützt die Vorschläge der Kommission zur Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung⁽⁹⁾. Er fordert, dass die entsprechenden Rechtsinstrumente rasch angenommen werden, damit sie 2024 in Kraft treten können, wenn auch die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufgehoben wird.

6.2. Die in der Mitteilung der Kommission enthaltenen Änderungen, insbesondere diejenigen, die darauf abzielen, die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen der Differenzierung und Flexibilität⁽¹⁰⁾ zu verringern, werden zwangsläufig Änderungen der Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters nach sich ziehen. Eine unabdingbare Folge dessen muss nach Auffassung des EWSA auch eine stärkere Einbeziehung der nationalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure sein, um eine solide demokratische Vertretung der Gesellschaft insgesamt zu gewährleisten. Die unterschiedlichen Standpunkte und Interessen, die insbesondere von den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten werden, sollten in diesem wichtigen Bereich der Wirtschaftspolitik gebührend berücksichtigt werden. Die Kommission betont die Bedeutung der nationalen Eigenverantwortung. In diesem Zusammenhang ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die nationalen mittelfristigen Haushaltspläne auf den Maßnahmen im Zusammenhang mit den Aufbau- und Resilienzplänen aufbauen und diese stärken. So gilt es, in Anlehnung an Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität einen Artikel vorzusehen, um eine Verpflichtung zu einer stärkeren Kontrolle der Art und Weise zu schaffen, in der die Mitgliedstaaten die Forderungen der

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung“ (ABl. C 146 vom 27.4.2023, S. 53).

⁽¹⁰⁾ Insbesondere hat der EWSA in den Ziffern 3.6 und 3.7 der oben genannten Stellungnahme einen Vorschlag für diese Flexibilität dargelegt.

organisierten Zivilgesellschaft ermitteln und in die Pläne einbeziehen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft zu den in diesen Plänen vorgeschlagenen Reformen und Investitionen und ihrer Umsetzung Stellung nehmen.

6.3. Die Europäische Kommission hat unlängst eine Mitteilung mit dem Titel „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“⁽¹¹⁾ veröffentlicht. Sie vereint die Notwendigkeit, die Einhaltung der Ziele des Grünen Deals, die Umsetzung des Konzepts der strategischen industriellen Autonomie Europas und Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen grünen Industrie angesichts der Folgen des US-Gesetzes zur Verringerung der Inflationsrate zu gewährleisten. Einer der Vorschläge des Industrieplans für den Grünen Deal ist die Einrichtung eines Europäischen Souveränitätsfonds im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027, um in die innovativsten Technologien im Bereich des ökologischen und des digitalen Wandels zu investieren und „auf diese Weise den Zusammenhalt zu wahren und den Binnenmarkt vor den Risiken einer unterschiedlichen Verfügbarkeit staatlicher Beihilfen zu schützen“⁽¹²⁾.

6.4. Die politische und akademische Debatte über die wirtschaftspolitische Steuerung der EU umfasst Themen wie den Aufbau einer dauerhaften zentralen europäischen Fiskalkapazität sowie die Höhe und Art der Eigenmittel, die die EU haben sollte. Darauf soll in dieser Stellungnahme nicht eingegangen werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU-Organe dringend eingehende Überlegungen zu diesen Fragen und zu Modellen für eine weitere Integration der Geld-, Finanz- und Haushaltspolitik anstellen sollten. Der EWSA ist allerdings der Ansicht, dass er für die Mehrheit der europäischen organisierten Zivilgesellschaft spricht, wenn er feststellt, dass gemeinsame europäische Lösungen und gemeinsame europäische Güter von entscheidender Bedeutung sind, um die geopolitischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu bewältigen. Es gilt, den ökologischen und digitalen Wandel, der zu einem produktiveren, wettbewerbsfähigeren und ökologisch und sozial nachhaltigeren Wirtschaftsmodell führt, erfolgreich umzusetzen. Nach Auffassung des EWSA ist eine gemeinsame europäische Industriepolitik erforderlich, um die technologische Kluft zu den USA und China zu schließen und die Wertschöpfungsketten zu stärken. Die von den europäischen Institutionen geforderte strategische Autonomie in Bereichen, die von der Außen- und Verteidigungspolitik bis hin zur Industrie-, Technologie-, Handels-, Gesundheits-, Qualifikations-, Forschungs- und Entwicklungspolitik reichen, erfordert gemeinsame europäische Lösungen und gemeinsame europäische Güter. Wir brauchen mehr als bloße nationale Lösungen auf der Grundlage der Fiskalkapazität der einzelnen Mitgliedstaaten, die das ordnungsgemäße Funktionieren einer der besten Errungenschaften der EU — des Binnenmarkts — ernsthaft beeinträchtigen könnten.

6.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass zur angemessenen Finanzierung gemeinsamer europäischer Güter zunächst eine angemessene, effiziente und wirksame Nutzung der vorhandenen Finanzmittel angestrebt werden muss. Dabei müssen alle verfügbaren Ressourcen der öffentlichen und öffentlich-privaten Investitions- und Finanzierungsinstrumente, die der EU zur Verfügung stehen, optimal genutzt werden. Zu diesem Zweck fordert der EWSA ein Höchstmaß an Flexibilität bei der Umsetzung der Programme und bei den Synergien und der Übertragung von Mitteln zwischen den Programmen sowie den Einsatz strenger Evaluierungs- und Überwachungssysteme. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft kann diesen Prozess transparenter und wirksamer machen.

6.6. Der Umfang des Investitionsbedarfs in Bezug auf gemeinsame Güter und die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten zu tätigen Investitionen wird trotzdem zusätzliche Mittel erfordern. Darüber hinaus müssen die richtigen Bedingungen geschaffen werden, um angemessene private Investitionen zu gewährleisten und langfristig den geeignetsten Regelungsrahmen sicherzustellen. Diese Auffassung vertritt der EWSA in der oben genannten Entschließung (2022) zu den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals und der Beschleunigung der Energiewende. Wir müssen uns bewusst sein, dass eine notwendige Voraussetzung für Fortschritte in dieser Richtung in erster Linie die erfolgreiche Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne ist.

6.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass im Rahmen einer guten wirtschafts- und haushaltspolitischen Steuerung die Frage des Eigenmittelsystems der EU so bald wie möglich gelöst werden muss. Es gilt, die im MFR 2021-2027 und im Rahmen von NextGenerationEU eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und die Grundlagen für eine langfristige Stärkung des EU-Haushalts zu schaffen.

Das Europäische Semester und seine Verfahren

6.8. Das Europäische Semester spielt trotz seiner Schwächen eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken. Im Rahmen seiner Verfahren ist es jedoch nicht möglich, die Bürger und die nationalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure in den Mitgliedstaaten in seine Prozesse und Empfehlungen zufriedenstellend, klar und regelmäßig einzubeziehen. Während der großen Rezession dieses Jahrhunderts war das Europäische Semester der Übertragungskanal für eindeutig prozyklische Maßnahmen, die natürlich den Grundsätzen der politischen Ökonomie entsprachen, nach denen es verwaltet wurde. Im Rahmen der vielfältigen Reaktionen der europäischen Organe auf die COVID-19-Krise haben die Verfahren der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität die Verfahren des Europäischen Semesters ersetzt. Mit dem positiven Anreiz der Zuschüsse und Darlehen hat das Europäische Semester durch die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne ein bestimmtes Modell der vorläufigen Planung von Investitionen und Strukturreformen geprägt. Nach Ablauf der Aufbau- und Resilienzfazilität wird es nicht möglich sein, zum früheren Modell des Europäischen Semesters zurückzukehren, weshalb die vom EWSA vorgeschlagene Reform unabdingbar ist.

⁽¹¹⁾ COM(2023) 62 final.

⁽¹²⁾ Auf der EWSA-Plenartagung am 24. Januar 2023 berichtete die Exekutiv-Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Margrethe Vestager, dass von den 677 Mrd. EUR, die die Mitgliedstaaten den Unternehmen seit Ausbruch der Pandemie zur Verfügung gestellt hatten, 50 % auf Deutschland und 25 % auf Frankreich entfielen.

6.9. Die von der organisierten Zivilgesellschaft in Bezug auf die Funktionsweise des Europäischen Semesters und der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgezeigten Probleme sind natürlich in ihrer Art und Intensität je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Die meisten kritisierten jedoch insbesondere die folgenden Aspekte:

- der Kommunikation mit den Interessenträgern und der Gesellschaft fehlt es an Qualität und Transparenz;
- die Beteiligung der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft erreicht selten ein entsprechendes Qualitätsniveau, um ihren Nutzen erkennen zu können;
- die engen Fristen für die Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des Europäischen Semesters machen es schwierig, alle nationalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure einzubeziehen und die in den nationalen Reformplänen und den länderspezifischen Empfehlungen enthaltenen Leitlinien einzuhalten;
- in vielen Fällen sind die nationalen Reformprogramme und die länderspezifischen Empfehlungen in ihren Zielen und Reformvorschlägen nicht ausreichend strukturiert, und soziale Aspekte werden unzureichend berücksichtigt;
- Die Befoligungsquote der länderspezifischen Empfehlungen ist in einer Reihe von Ländern unzureichend, und der Sanktionsmechanismus hat sich als unwirksam erwiesen.

6.10. Die Verfahren der Aufbau- und Resilienzfazilität haben die Situation in einigen Punkten verbessert. Obwohl die Halbzeitbewertung noch aussteht⁽¹³⁾, haben die Konsultationen, die zu den beiden oben genannten Entschließungen des EWSA und zu dieser Stellungnahme durchgeführt wurden, gezeigt, dass die erforderlichen Reformen in erheblichem Maße eingehalten werden. Dies hängt zweifellos mit den positiven Anreizen zusammen, die sich durch den Erhalt von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität ergeben. Die Umsetzung der Investitionen verzögert sich jedoch. Die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft in den frühen Phasen der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne hat sich im Vergleich zur Vorbereitungsphase und zum üblichen Niveau im Rahmen des Semesters verbessert. 2022 wurden jedoch keine Verbesserungen, in einigen Ländern aufgrund politischer Veränderungen vielmehr schwerwiegende Rückschläge festgestellt.

6.11. Die von der Kommission vorgeschlagene Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung erfordert eindeutig eine Anpassung des Europäischen Semesters. Der überarbeitete gemeinsame Rahmen für die Fiskalpolitik bietet einen flexibleren und differenzierten Rahmen, der auf Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten beruht. Er wird mit Änderungen im Zeitplan und bei den Verfahren des Europäischen Semesters einhergehen. Damit dieser wirksam und erfolgreich bleibt, muss die nationale Eigenverantwortung für den Prozess und die eingegangenen Verpflichtungen erleichtert werden. Dies kann nur durch eine umfassendere Einbeziehung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure in den Prozess erreicht werden. Für den EWSA ist die Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft eine der unabdingbaren Säulen des überarbeiteten Europäischen Semesters. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung.

6.12. Der EWSA hat bereits einen europäischen Rechtsakt zur Regelung der Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen des Europäischen Semesters gefordert. Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität könnte als das Kernstück der vom EWSA geforderten Rechtsakts angesehen werden. Der EWSA schlägt eine Verordnung vor, in der die Grundsätze und Merkmale der Konsultationen mit der organisierten Zivilgesellschaft festgelegt werden. Auf diese Weise würde die Verordnung den nationalen Praktiken und Verfahren der sozialen Teilhabe Rechnung tragen und gleichzeitig vorschreiben, dass diese im Einklang mit den in der europäischen Verordnung festgelegten Grundprinzipien und Merkmalen stattfinden.

6.13. Die Kommission hat die bevorstehende Veröffentlichung einer Mitteilung über die Stärkung des sozialen Dialogs und eine Empfehlung zur Rolle des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene angekündigt. Sollte diese Initiative in eine Rechtsvorschrift münden, müsste sie nach Auffassung des EWSA die vom ihm geforderte Verordnung ergänzen.

7. Vorschläge für eine Reform des Europäischen Semesters

7.1. Der EWSA schlägt vor, das Europäische Semester zu reformieren, um die folgenden Grundsätze, Werte und Trends zu stärken: Transparenz, Demokratie, Teilhabe der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirksamkeit der Verfahren, Wirtschaftswachstum, hochwertige Beschäftigung, Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und zur Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten und Vollendung des grünen und des digitalen Wandels der EU-Wirtschaft.

7.2. Zu diesem Zweck müssen die bestehenden Indikatorensysteme — Wirtschaft und Beschäftigung, Soziales und Umwelt — erneuert, ergänzt und aufeinander abgestimmt werden, um die Bewertungsverfahren zu stärken, an denen auch die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt werden sollten.

⁽¹³⁾ EWSA-Bewertungsbericht „Halbzeitbewertung der Aufbau- und Resilienzfazilität“ (Verabschiedung voraussichtlich im September 2023).

7.3. Der EWSA spricht sich für ein Europäisches Semester aus, das bei der Koordinierung der EU-Volkswirtschaften und der Formulierung von Vorschlägen zur Förderung ihres nachhaltigen Wachstums stets der sozialen Dimension wirtschaftlicher Entscheidungen Rechnung trägt. Die im Rahmen des Semesters geförderten Maßnahmen müssen sowohl der Innovationskapazität und dem Produktivitätswachstum als auch der Umsetzung eines gerechten Übergangs beim ökologischen und digitalen Wandel der europäischen Wirtschaft und der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte Priorität einräumen. Dieses effiziente Gleichgewicht wird als „wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit in der EU“ bezeichnet und wurde vom EWSA in seinen letzten beiden Stellungnahmen zum nachhaltigen Wachstum uneingeschränkt unterstützt.

7.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass die wichtigsten Instrumente des Europäischen Semesters — Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum, nationale Reformprogramme und länderspezifische Empfehlungen — eine Laufzeit von drei Jahren haben sollten, wobei jährlich Evaluierungen und Überprüfungen durchzuführen sind. Dies würde auch eine bessere Beteiligung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Akteure ermöglichen, die nationale Eigenverantwortung stärken und eine bessere Umsetzung dieser Instrumente fördern.

7.5. Die Einhaltung der vom EWSA befürworteten mittelfristigen länderspezifischen Empfehlungen wird dazu beitragen, die Stichhaltigkeit und Wirksamkeit des Europäischen Semesters zu bewerten. Bei der im Rahmen dieser Stellungnahme durchgeführten Konsultation wurden insbesondere die Standpunkte der organisierten Zivilgesellschaft zum Wert von Sanktionen bei Nichteinhaltung und zu den wirksamsten Arten von Sanktionen ermittelt. Der EWSA ist der Ansicht, dass der am besten geeignete Ansatz darin besteht, Anreize für die Einhaltung der nationalen Verpflichtungen zu schaffen und sie an den EU-Haushalt und den Erhalt bestimmter Mittel durch die Mitgliedstaaten nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität zu knüpfen. Damit diese Verpflichtungen ausgewogen und mit allen Säulen der wirtschaftspolitischen Steuerung kohärent sind, muss der Prozess der nationalen Eigenverantwortung demokratisch sein und politische und soziale Akteure einbeziehen.

7.6. Ein demokratischeres Europäisches Semester bedeutet, dass europäische und nationale demokratische politische Gremien in seine Verfahren und in einigen Fällen in seine Entscheidungen einbezogen werden. Wir beziehen uns auf das EP und die nationalen Parlamente sowie auf lokale und regionale politische Institutionen. Spezifische Formeln oder Zuständigkeiten sollen in dieser Stellungnahme nicht vorgeschlagen werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Prozess der nationalen Eigenverantwortung für die Empfehlungen und Maßnahmen des Europäischen Semesters, der für ihre Wirksamkeit so notwendig ist, erfordert, dass diese nationalen Institutionen sowohl bei der Ausarbeitung von Plänen und Empfehlungen als auch bei ihrer Bewertung eine wichtige Rolle spielen. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP) sollten so ausgedehnt werden, dass es bei den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und die EU betreffenden Vorschlägen mitentscheiden kann.

7.7. Der EWSA schlägt vor, die Sozialpartner und die repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft durch ein strukturiertes offizielles Konsultationsverfahren sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einzubeziehen. Die Beteiligung sollte sowohl in der Phase der Ausarbeitung von Leitlinien, Empfehlungen und Maßnahmen als auch in der Umsetzungs- und Bewertungsphase erfolgen. Es sollte ein spezifisches, nach Möglichkeit bereits bestehendes Gremium geben, das formal und rechtlich mit der Konsultation zum Europäischen Semester und der Beteiligung der Zivilgesellschaft an seiner Bewertung betraut ist. Die nationalen Wirtschafts- und Sozialräte könnten in vielen Ländern eine wichtige Rolle bei der Konsultation und Bewertung des Europäischen Semesters spielen. Dieser Aspekt fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten und richtet sich nach ihrer jeweiligen gängigen Praxis und Gesetzgebung. Einzelne Länder entscheiden derzeit auch darüber, ob Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen über dieselben Verfahren und Gremien oder im Rahmen von spezifischen Prozessen beteiligt werden.

7.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einbeziehung der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft in die verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters durch eine EU-Verordnung geregelt werden sollte, in der die einzuhaltenden Werte, Grundsätze und wesentlichen Merkmale festgelegt werden, wobei die Festlegung der Verfahren und Gremien, die für die Umsetzung zuständig sind, in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt werden sollten. Nach Auffassung des EWSA sollten die folgenden wichtigsten Voraussetzungen für einen wirksamen offiziellen Konsultationsprozess auf nationaler Ebene in eine solche Verordnung aufgenommen werden:

- Das Verfahren muss dauerhaft und strukturiert sein, und die Spezifikationen sollten durch nationale Rechtsvorschriften geregelt werden. Die Rechtsvorschriften in Mitgliedstaaten, in denen sie bereits existieren, sollten im Einklang mit den Bestimmungen der EU-Verordnung überprüft und aktualisiert werden.
- Dabei sollte es sich nicht um einen einmaligen Prozess handeln, der auf einen bestimmten Zeitraum oder ein bestimmtes Jahr beschränkt ist. Vielmehr sollte er auf einem geeigneten ständigen Konsultations- und Austauschmechanismus beruhen, der alle verschiedenen Phasen abdeckt und über angemessene Strukturen und Methoden verfügt. Regelmäßige Berichte über den Konsultationsprozess sollten jährlich veröffentlicht, der Kommission und den nationalen Parlamenten übermittelt und der organisierten Zivilgesellschaft und der breiten Öffentlichkeit in jedem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt werden.
- Die Verfahren müssen den Kriterien Offenheit, Transparenz und Repräsentativität entsprechen. Der offene Zugang zu Informationen sollte sich auf alle Dokumente und Statistiken im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem Europäischen Semester erstrecken, einschließlich der wichtigsten Daten zu Investitionsvorhaben und der Ergebnisse der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltanzeiger. Die Nutzung von Internetportalen, auf der diese Informationen in einer angemessen strukturierten Weise zusammengetragen werden, sollte auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden.

- Jeder Mitgliedstaat muss entscheiden über welche Organismen die Beteiligung laufen soll und welche Merkmale diese haben sollten, um die Repräsentativität ihrer Mitglieder und die Nichteinmischung der Politik bei deren Ernennung zu gewährleisten. Die organisierte Zivilgesellschaft sollte sowohl bei der Ausarbeitung der wichtigsten Dokumente des Semesters — wie dem Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum, dem gemeinsamen Beschäftigungsbericht und den beschäftigungspolitischen Leitlinien, den nationalen Reformprogrammen oder den länderspezifischen Empfehlungen — als auch bei der Umsetzung und Bewertung offiziell konsultiert werden. Die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft sollte auch auf die Reformprozesse ausgeweitet werden, die sich aus den länderspezifischen Empfehlungen und dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht oder dem überarbeiteten EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ergeben.
- Die Zeitpläne für den Konsultationsprozess sollten auf EU-Ebene hinreichend homogen sein, um Konvergenz in einem gemeinsamen Prozess zu ermöglichen und Kohärenz mit den bereits bestehenden und den an die Integration der Aufbau- und Resilienzfazilität in das Europäische Semester angepassten Zeitplänen zu gewährleisten.
- Die Sitzungen werden rechtzeitig und ordnungsgemäß einberufen, und die erforderlichen Unterlagen und Informationen werden den einberufenen Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft übermittelt, damit die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft ausreichend Zeit haben, sich damit vertraut zu machen. In den Sitzungen wird ein Protokoll angefertigt, das die Vorschläge von Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft enthält.
- Die nationalen Regierungen und die Kommission sollten rechtzeitig auf die Vorschläge der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft reagieren und diese sowie die begründeten Antworten in die Arbeitsdokumente zum Europäischen Semester in den verschiedenen Phasen aufnehmen. Ein Fahrplan für die Umsetzung der angenommenen Vorschläge sollte ebenfalls beigefügt werden.
- Die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft durch Delegierte ihrer repräsentativen Organisationen und durch förmliche strukturierte Konsultationen kann zwar durch Online-Konsultationen, offene oder halboffene Konsultationen ergänzt, aber keineswegs ersetzt werden.

7.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass ähnliche Kriterien für den sozialen Dialog und den Dialog mit der Zivilgesellschaft sowie für die Einrichtungen, die diese auf europäischer Ebene unterstützen, gelten sollten. Natürlich müssten aufgrund von Unterschieden in Umfang, Inhalt und Zeitplänen einige Anpassungen vorgenommen werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Das Recht auf eine gesunde Umwelt in der Europäischen Union, insbesondere vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine“

(Initiativstellungnahme)

(2023/C 228/02)

Berichterstatlerin **Ozlem YILDIRIM**

Beschluss des Plenums	27.10.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 GO Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	162/1/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Am 23. Juni 2022 ist die Ukraine EU-Bewerberland geworden. Wenn die Ukraine der EU beitrifft, wird sie der flächenmäßig größte bzw. zweitgrößte Mitgliedstaat der Union sein. Das große Staatsgebiet der Ukraine zeichnet sich durch vielfältige Ökosysteme aus. Nach Angaben des Sekretariats des Übereinkommens über die biologische Vielfalt macht die Ukraine 6 % des europäischen Territoriums aus, beherbergt aber 35 % der biologischen Vielfalt in Europa.

1.2. Zu den kriegsbedingten Umweltschäden gehören der Ökosystemabbau, die Luft- und Wasserverschmutzung und die Kontamination von Acker- und Weideflächen. Berichten zufolge waren seit Kriegsbeginn 200 000 Hektar Wald von Bränden betroffen, gingen 680 000 Tonnen fossiler Brennstoffe in Flammen auf und wurden 180 000 Kubikmeter Boden mit Munition kontaminiert. Durch den Krieg wurden Schutzgebiete geschädigt und Kläranlagen zerstört. Der Konflikt hat über 100 Waldbrände ausgelöst, wodurch 33 Mio. Tonnen CO₂ freigesetzt wurden.

1.3. Gemäß einer von Rechtsexperten vorgeschlagenen und im Juni 2021 veröffentlichten Definition kommt das Handeln Russlands einem „Ökozid“ gleich. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat gefordert, den Begriff „Ökozid“ gemäß der Definition des unabhängigen Sachverständigengremiums für die rechtliche Definition von „Ökozid“ nach EU-Recht als Straftat einzustufen. Die Anerkennung des Straftatbestands des Ökozids in der überarbeiteten EU-Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt wird zu einer Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften über die EU hinaus — insbesondere im Rahmen des Internationalen Strafgerichtshofs — führen. Das mag dabei behilflich sein, Russland ein gewisses Maß an Rechenschaftspflicht aufzuerlegen und die verursachten Umweltschäden widerzuspiegeln.

Der EWSA

1.4. betont, dass der Umweltschutz im Hinblick auf die Grundrechte in der EU und darüber hinaus dringend verbessert werden muss. Die Situation hat sich durch die Umweltschäden infolge des Ukraine-Kriegs weiter verschlechtert, einschließlich der Schädigung der körperlichen und geistigen Gesundheit des Menschen, des Ökosystemabbaus, der Luft- und Wasserverschmutzung und der Kontamination von Acker- und Weideflächen. Dies hat auch zu einer unmittelbaren Bedrohung für die Agrarproduktion geführt und die Fragilität der weltweiten Ernährungssicherheit offenbart;

1.5. unterstreicht die ökologischen und sozialen Auswirkungen der russischen Invasion und betont, wie wichtig Unterstützung dafür ist, diese Folgen zu dokumentieren, zu kartieren und zu messen, die Bemühungen um den rechtlichen Schutz der Umwelt fortzusetzen, die Rechenschaftspflicht zu gewährleisten und die Grundlagen für einen umweltfreundlichen und nachhaltigen Wiederaufbau nach dem Krieg zu schaffen. Ebenso gilt es, die Bewertung des Finanzbedarfs bei der Neuzuweisung von Mitteln für den grünen Wiederaufbau zu unterstützen;

1.6. fordert die Kommission und den Rat auf, Schritte zu ergreifen, um die negativen Auswirkungen des völkerrechtswidrigen Kriegs Russlands gegen die Ukraine auf die Umwelt und damit einhergehend auf die Menschenrechte zu ermitteln. Die Kommission und der Rat müssen die Bemühungen der Zivilgesellschaft um die Dokumentation der Umweltschäden (einschließlich der Umweltdelikte), die auf das Konto Russlands gehen, und die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Gestaltung des Wiederaufbaus in der Ukraine unterstützen;

1.7. unterstreicht, dass die EU dabei behilflich sein muss, die Umwelt der Ukraine zu schützen und die kriegsbedingten Umweltschäden zu beheben; bekräftigt, dass alle Wiederaufbaumaßnahmen im Einklang mit den internationalen IAO-Normen und den Grundsätzen der sozialen Konditionalität durchgeführt werden sollten;

1.8. betont, dass sich menschliche Gesundheit und Umweltqualität nicht voneinander trennen lassen — die Gesundheit von Ökosystemen, Tieren und Menschen ist miteinander verknüpft. Die EU muss das Recht auf eine gesunde Umwelt wahren. Umweltzerstörung ist die Hauptursache für Erkrankungen. So führt z. B. Lärmbelastung zu 12 000 Todesfällen pro Jahr. Die Verknüpfung zwischen Umwelt und menschlicher Gesundheit ist auch bei der Ernährungssicherheit besonders deutlich;

1.9. fordert die Kommission und den Rat auf, die Inspektionsverfahren für Lebensmittel und landwirtschaftliche Produkte beim Eintritt in den Binnenmarkt zu stärken. Dabei ist besonderes Augenmerk auf die Aufdeckung der durch den Krieg in der Ukraine verursachten Umweltverschmutzung zu legen, um die Gesundheit aller europäischen Bürger und unsere Umwelt zu gewährleisten;

1.10. betont, dass das Recht auf eine gesunde Umwelt ist für das soziale und wirtschaftliche Wohlergehen der Menschen in Europa und weltweit von entscheidender Bedeutung ist. Schätzungen zufolge hängen rund 40 % der Arbeitsplätze weltweit von einem gesunden Klima und einem gesunden Ökosystem ab. Angesichts dieser Faktenlage und des internationalen Rechtsrahmens überrascht es nicht, dass zahlreiche EU-Rechtsvorschriften erlassen wurden, damit die EU ihre Verpflichtung erfüllt, die Achtung des Rechts auf eine gesunde Umwelt zu gewährleisten;

1.11. fordert alle Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen auf, sich verstärkt um eine bessere Wirksamkeit der bestehenden Rechtsinstrumente zu bemühen, da es in der Praxis oft daran mangelt. Die zahlreichen Beispiele für Rechtsstreitigkeiten, bei denen es um Versäumnisse der Mitgliedstaaten oder der EU selbst in Bereichen wie saubere Luft, Klima, Fischerei oder Wasser geht, zeigen, in welchem Maße die Behörden die Achtung dieses Recht nicht sicherstellen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. *Das Recht auf eine gesunde Umwelt vor dem Hintergrund des Kriegs Russlands gegen die Ukraine und des Beitritts der Ukraine zur EU*

2.1.1. Das Ministerkomitee des Europarats hat Russland am 16. März 2022 mit sofortiger Wirkung ausgeschlossen ⁽¹⁾. Mitten in den Verhandlungen der EU über ihren Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) endete die Bindung Russlands an diese Konvention am 16. September 2022. Dadurch wurde der Schutz der Menschenrechte auf dem gesamten europäischen Kontinent drastisch eingeschränkt. Zum Zeitpunkt der Invasion und bis zum 16. September 2022 war Russland jedoch noch an die Konvention gebunden, und trotz des Rückzugs Russlands aus weiteren internationalen Organisationen unterliegt das Land nach wie vor einer ganzen Reihe internationaler Verpflichtungen. Diese beziehen sich nicht nur auf die Menschenrechte ⁽²⁾, sondern auch auf die Umwelt: Unter anderem hat Russland im Zuge seines Angriffskriegs gegen das internationale Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen ⁽³⁾ und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt verstoßen.

2.1.2. Es muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Menschenrechte und die Umwelt im übrigen Europa geschützt werden — also nicht nur in den 27 EU-Mitgliedstaaten, in denen der Schutz der Menschenrechte durch den Beitritt der EU zur EMRK verstärkt wird, sondern auch in den übrigen 19 Mitgliedstaaten des Europarates, einschließlich der Ukraine.

⁽¹⁾ CM/Del/Dec(2022) 1431/2.3, *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine*.

⁽²⁾ Siehe zum Beispiel Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

⁽³⁾ Siehe zum Beispiel Artikel 3 Absatz 5: „Die Vertragsparteien sollen zusammenarbeiten, um ein tragfähiges und offenes internationales Wirtschaftssystem zu fördern, das zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung in allen Vertragsparteien [...] führt [...]“.

2.1.3. Dies ist umso wichtiger, als die Ukraine seit dem 23. Juni 2022 ein EU-Bewerberland ist. Wenn die Ukraine der EU beitrifft, wird sie der größte bzw. flächenmäßig der zweitgrößte Mitgliedstaat der Union sein ⁽⁴⁾. Das große Staatsgebiet der Ukraine zeichnet sich durch vielfältige Ökosysteme aus; nach Angaben des Sekretariats des Übereinkommens über die biologische Vielfalt ⁽⁵⁾ macht die Ukraine 6 % des europäischen Territoriums aus, beherbergt aber 35 % der biologischen Vielfalt in Europa. Zudem gerieten im vergangenen Jahr sowohl die landwirtschaftlichen Nutzflächen des Landes, die für die weltweite Nahrungsmittelversorgung entscheidend sind, als auch die umfangreichen Infrastrukturen für fossile Brennstoffe, von denen bestimmte benachbarte Mitgliedstaaten bei ihrer Energieversorgung besonders abhängig sind, unter enormen Druck.

2.1.4. Gemäß einer von Rechtsexperten vorgeschlagenen und im Juni 2021 veröffentlichten Definition scheint das Handeln Russlands auf „Ökozid“ hinauszulaufen ⁽⁶⁾. Seit 2001 umfasst das ukrainische Strafgesetzbuch ⁽⁷⁾ auch den Straftatbestand des Ökozids. Parallel zu dem Beschluss des Europäischen Parlaments ⁽⁸⁾ hat der EWSA gefordert, den Begriff „Ökozid“ gemäß der Definition des unabhängigen Sachverständigengremiums für die rechtliche Definition von „Ökozid“ nach EU-Recht als Straftat einzustufen ⁽⁹⁾. Die Anerkennung des Straftatbestands des Ökozids in der überarbeiteten EU-Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt wird zu einer Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften über die EU hinaus — insbesondere im Rahmen des Internationalen Strafgerichtshofs — führen. Das mag dabei behilflich sein, Russland ein gewisses Maß an Rechenschaftspflicht aufzuerlegen und die verursachten Umweltschäden widerzuspiegeln.

2.1.5. Am 19. Januar 2023 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung, in der die Einrichtung eines Gerichts für das Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine gefordert wird. Diese wurde vom EWSA auf seiner Plenartagung im Februar unterstützt ⁽¹⁰⁾. In der Entschließung wird zweimal auf Umweltaspekte eingegangen. Erstens wird darin der Zusammenhang zwischen Krieg und langfristigen Schäden an der natürlichen Umwelt und dem Klima anerkannt. Zweitens wird die Einrichtung eines internationalen Registers gefordert, in dem u. a. weit verbreitete und schwere Schäden an der natürlichen Umwelt und dem Klima erfasst werden, um die Festlegung künftiger Reparationen für die verursachten Schäden zu erleichtern. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass die Bedeutung von Umweltschäden als Kriegswaffe hervorgehoben und gestärkt wird und dass diese Umweltverbrechen strafrechtlich verfolgt werden.

2.1.6. Zu den kriegsbedingten Umweltschäden gehören der Ökosystemabbau, die Luft- und Wasserverschmutzung und die Kontamination von Acker- und Weideflächen. Beispielsweise könnten die Lecks zweier russischer Gasleitungen in der Ostsee noch nie dagewesene Auswirkungen auf das Klima und andere Umweltbereiche haben ⁽¹¹⁾. Seit Kriegsbeginn waren 200 000 Hektar Wald von Bränden betroffen, gingen 680 000 Tonnen fossiler Brennstoffe in Flammen auf und wurden 180 000 Kubikmeter Boden mit Munition kontaminiert. Durch den Krieg wurden Schutzgebiete geschädigt und Kläranlagen zerstört. Die Gefahr ist umso größer, als die Ukraine mit 15 Reaktoren der zweitgrößte Nutzer von Atomkraft in Europa ist. Der Konflikt hat über 100 Waldbrände ausgelöst, wodurch 33 Mio. Tonnen CO₂ freigesetzt wurden. Die biologische Vielfalt der Ukraine wurde durch russische Bombenangriffe zerstört. Ukrainische Sachverständige schätzen die von Russland verursachten Umweltschäden auf 24 Mrd. EUR.

2.1.7. Der Krieg in der Ukraine bringt beispiellose und lang anhaltende Herausforderungen für die Umwelt mit sich. Er beeinträchtigt auch die körperliche und geistige Gesundheit, die Unversehrtheit und das Wohlergehen der Ukrainerinnen und Ukrainer und ihrer Nachkommen. Diese Beeinträchtigungen sind für gefährdete Gruppen noch stärker, und den psychologischen Auswirkungen des Kriegs und Problemen der psychischen Gesundheit muss besonderes Augenmerk gewidmet werden. Der Krieg verursacht Luft-, Wasser- und Bodenverunreinigung sowie Lärmbelästigung, die über Generationen hinweg Opfer fordern werden. Viele Probleme dürften über die Grenzen der Ukraine hinausgehen, und es bestehen ernste gemeinsame Risiken für die öffentliche Gesundheit. Wie die Auswirkungen des Kriegs betreffen auch die psychischen und physischen Gesundheitsfolgen von Umweltschäden, insbesondere der Belastung von Luft, Boden und Wasser, bekanntermaßen mehrere Generationen. Nicht nur die Kinder, die heute in der Ukraine leben oder aus der Ukraine geflohen sind, leiden unter diesen Umweltfolgen, sondern auch die künftigen Generationen.

2.1.8. Darum sind die Bemühungen ukrainischer Jugendbewegungen und -organisationen, der jungen Generation eine Stimme zu verleihen, besonders relevant. Es ist wichtig, dass ihre Stimmen und Standpunkte beim Wiederaufbau berücksichtigt werden.

⁽⁴⁾ Kein Mitgliedstaat hat ein größeres Staatsgebiet. Unter den derzeitigen Bewerberländern ist nur die Türkei flächenmäßig größer.

⁽⁵⁾ Übereinkommen über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity, CBD*): *National Biodiversity Strategy and Action Plan*.

⁽⁶⁾ „Rechtswidrige oder vorsätzliche Handlungen, die in Kenntnis der Tatsache begangen werden, dass eine erhebliche Wahrscheinlichkeit besteht, dass durch diese Handlungen schwere und entweder weitreichende oder langfristige Umweltschäden verursacht werden“ [Anm. d. Übers.: eigene Übersetzung], *Stop Ecocide Foundation*.

⁽⁷⁾ *Criminal Code of Ukraine*.

⁽⁸⁾ Beschluss vom 29. März 2023.

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes der Umwelt“ (Abl. C 290 vom 29.7.2022, S. 143).

⁽¹⁰⁾ Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Ukraine: Ein Jahr nach der russischen Invasion — die Perspektive der europäischen Zivilgesellschaft“ (Abl. C 146 vom 27.4.2023, S. 1).

⁽¹¹⁾ Nord Stream: Russian gas pipe leaks could have an „unprecedented“ environmental impact | Euronews.

2.1.9. Schäden an unserem gemeinsamen Ökosystem, wie etwa die Bodendegradation, bedrohen die künftige Agrarproduktion unmittelbar und führen die Fragilität der weltweiten Ernährungssicherheit vor Augen. Es ist insbesondere so, dass mit der derzeitigen Struktur des Rohstoffmarkts weder die „nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“, noch die in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und im europäischen Grünen Deal verankerten Ziele im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung, den Klimaschutz und einen gerechten Übergang verwirklicht werden können und dass damit diese Ziele vielmehr aktiv untergraben werden ⁽¹²⁾.

2.1.10. Die Zivilgesellschaft spielte vor dem Krieg eine Schlüsselrolle beim Umweltschutz in der Ukraine. Der Krieg hat die diesbezügliche Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft drastisch beeinträchtigt. Viele Umweltschützer mussten fliehen oder tragen zu den Verteidigungsanstrengungen bei. Diejenigen, die noch aktiv sein können, konzentrieren sich nun auf die Dokumentation der Umweltfolgen des russischen Angriffskriegs ⁽¹³⁾. Ihr Engagement wird für den Wiederaufbau der ukrainischen Umwelt und die Übernahme des EU-Umweltrechts durch die Ukraine mit Blick auf ihren Beitritt zur EU von entscheidender Bedeutung sein.

2.1.11. Der Umweltschutz und die Umweltauswirkungen auf den Alltag und die Gesundheit sind weiterhin bedeutende Themen für die Ukrainerinnen und Ukrainer. Darüber hinaus sind laut einer öffentlichen Umfrage 95,2 % der Befragten der Ansicht, dass die Wiederherstellung der Natur für den Wiederaufbau der Ukraine nach dem Krieg wichtig ist ⁽¹⁴⁾.

2.1.12. Mit angemessener internationaler Unterstützung könnte die Zerstörung der ukrainischen Schwerindustriefrastruktur durch Russland zu einer Chance für die Ukraine werden, ihr Solar- und Windenergiepotenzial anzuzapfen und mit alternativen Stromquellen einen besseren und umweltfreundlicheren Wiederaufbau zu ermöglichen. Dies käme den Ukrainerinnen und Ukrainern im In- und Ausland zugute und würde gleichzeitig die Position der Ukraine in den EU-Beitrittsverhandlungen erheblich stärken.

2.1.13. Die derzeitige Situation ist nach wie vor instabil, und die Zukunft ist ganz und gar unsicher. Über die dramatische menschliche und humanitäre Katastrophe hinaus stellt sich die Frage der endgültigen Kosten für den Wiederaufbau der Ukraine und in welchem Umfang Russland für die Übernahme dieser Kosten herangezogen werden kann. Der EU kommt eine wichtige Rolle zu. In seiner Entschließung *Der Krieg in der Ukraine und seine wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen* ⁽¹⁵⁾ betonte der EWSA neben den humanitären Kriegsfolgen, dass die aus dem Konflikt resultierenden Umweltfolgen — durch Bombardierungen, Öl- und Gas-Lecks und Zwischenfälle in Chemiefabriken oder Kernkraftwerken — Anlass zu großer Sorge in der Bevölkerung der Ukraine wie auch der EU geben. Diese Umweltschäden werden unweigerlich Langzeitfolgen für die menschliche Gesundheit und die Ökosysteme haben. Die Umweltauswirkungen des Kriegs stellen eine echte Bedrohung für die Bevölkerung dar. UN-Experten warnten ⁽¹⁶⁾, dass die Beseitigung der Umweltverschmutzung Jahre in Anspruch nehmen könnte. Derweil steigt das Risiko von Krebs- und Atemwegserkrankungen und Entwicklungsverzögerungen bei Kindern. Eine weitere Problematik ist die reproduktive Gesundheit. Der EWSA unterstrich auch, dass die EU dazu beitragen muss, kriegsbedingte Umweltschäden zu verhindern und zu beheben. Der EWSA bekräftigt, dass alle Wiederaufbaumaßnahmen im Einklang mit den internationalen IAO-Normen und den Grundsätzen der sozialen Konditionalität durchgeführt werden sollten. Der EWSA hat vorgeschlagen, dass die EU über Programme wie RescEU und LIFE in Abstimmung mit nationalen, regionalen und lokalen Mechanismen und in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und nichtstaatlichen Organisationen reagiert.

2.1.14. Während der Krieg noch andauert, ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft, Regierungen und internationalen Organisationen wichtig, um grenzübergreifende Umweltschäden zu erfassen und zu überwachen, das Ausmaß der Schäden und den Finanzbedarf einzuschätzen, Investitionen zu mobilisieren und Mittel für die nachhaltige und soziale Wiederherstellung der Ukraine umzuschichten. Hinsichtlich der Kartierung hat die Europäische Umweltagentur (EUA) Maßnahmen mit dem Ziel unterstützt, die Kapazitäten zur Sammlung von Informationen zu verbessern, die den Zustand der Umwelt vor dem Krieg widerspiegeln und als Grundlage für Überwachungsprozesse dienen könnten ⁽¹⁷⁾.

2.1.15. Die Kommission und der Rat müssen die Bemühungen der Zivilgesellschaft um die Dokumentation der Umweltschäden (einschließlich der Umweltdelikte), die auf das Konto Russlands gehen, unterstützen. Die EU muss mit ihren Maßnahmen zur Förderung des Wiederaufbaus der Ukraine auch die verheerenden ökologischen Kriegsfolgen abfedern und damit die Menschenrechte durchsetzen.

⁽¹²⁾ EWSA-Stellungnahme „Lebensmittelpreiskrise — die Rolle der Spekulation und konkrete Handlungsvorschläge für Maßnahmen in der Zeit nach dem Ukraine-Krieg“ (Abl. C 100 vom 16.3.2023, S. 51).

⁽¹³⁾ Siehe zum Beispiel die Arbeit von EcoAction: *Crimes against the environment after one month of Russia's war against Ukraine* — Ecoaction.

⁽¹⁴⁾ *How does the war change Ukrainians: public opinion poll about the war, the environment, post-war reconstruction and EU accession*, Ressourcen- und Analysezentrum zu Gesellschaft und Umwelt, 2023.

⁽¹⁵⁾ Abl. C 290 vom 29.7.2022, S. 1.

⁽¹⁶⁾ OECD, Juli 2022: *Consequences environnementales de la guerre en Ukraine et perspectives pour une Reconstruction verte* (oecd.org).

⁽¹⁷⁾ ENI Shared Environmental Information System (SEIS).

2.1.16. Die EU muss auch dafür sorgen, dass die Wirtschaft der Ukraine und der EU nicht mehr von fossilen Brennstoffen abhängig sind und dass im Rahmen der Wiederaufbaumaßnahmen nicht mehr länger auf Infrastrukturen für fossile Brennstoffe gesetzt wird. Zudem muss sie sicherstellen, dass die Ukraine ihre Rolle im globalen Lebensmittelsystem wahrnehmen und — im Hinblick auf den EU-Beitritt der Ukraine — die EU selbst ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris und dem Künming-Montreal-Übereinkommen erfüllen kann. Die EU sollte auch gewährleisten, dass ihre Sanktionsprogramme positive Umweltauswirkungen haben. Nichtstaatliche Organisationen haben beispielsweise den Einsatz von Sanktionen gefordert, mit denen Russland nicht nur daran gehindert wird, seinen völkerrechtswidrigen Krieg fortzusetzen, sondern auch daran, von illegaler, unregulierter und ungemeldeter Fischerei zu profitieren⁽¹⁸⁾.

2.2. Die rechtliche Verpflichtung der EU zum Schutz des Rechts auf eine gesunde Umwelt

2.2.1. Am 28. Juli 2022 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine wegweisende Entschließung, in der das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als Menschenrecht anerkannt wird⁽¹⁹⁾ und die Staaten, internationale Organisationen, Unternehmen und alle anderen Interessenträger aufgefordert werden, ihre Bemühungen um eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt für alle zu verstärken. Die 27 EU-Mitgliedstaaten stimmten zusammen mit der großen Mehrheit der Nationen für die Entschließung. In Übereinstimmung mit dem 2021 vom EWSA verabschiedeten Informationsbericht „Umweltschutz als Voraussetzung für die Achtung der Grundrechte“⁽²⁰⁾ wird in der Entschließung der Vereinten Nationen anerkannt, dass die Umweltzerstörung, der Klimawandel, der Verlust an biologischer Vielfalt, die Wüstenbildung und die nicht nachhaltige Entwicklung eine der dringlichsten und schwerwiegendsten Bedrohungen für die Fähigkeit heutiger und künftiger Generationen darstellen, alle Menschenrechte wirksam wahrzunehmen. In der Entschließung werden unter anderem internationale Organisationen wie die EU aufgefordert, die internationale Zusammenarbeit und den Kapazitätsaufbau zu intensivieren und weiterhin bewährte Verfahren auszutauschen, um die Anstrengungen zur Gewährleistung einer sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt für alle zu verstärken.

2.2.2. Mit dem Recht auf eine gesunde Umwelt wird der grundlegende Zusammenhang zwischen Umwelt und menschlicher Gesundheit anerkannt. Menschliche Gesundheit und Umweltqualität lassen sich nicht voneinander trennen: Die Gesundheit von Ökosystemen, Tieren und Menschen ist miteinander verknüpft — und die EU muss das Recht auf eine gesunde Umwelt wahren. Umweltzerstörung ist die Hauptursache für Erkrankungen. Beispielsweise wurden im Jahr 2019 307 000 vorzeitige Todesfälle auf Feinstaub, 40 400 auf Stickstoffdioxid und 16 800 auf akute Ozonbelastung zurückgeführt⁽²¹⁾. Natürlich geht das Problem über die Luftqualität hinaus. So führt z. B. Lärmbelastung zu 12 000 Todesfällen pro Jahr⁽²²⁾. Die Verknüpfung zwischen Umwelt und menschlicher Gesundheit tritt auch bei der Ernährungssicherheit besonders deutlich zutage.

2.2.3. Mit ihrer Rechtsordnung nimmt die EU eine globale Vorreiterrolle ein, wenn es darum geht, das Recht auf eine gesunde Umwelt auf supranationaler Ebene anzuerkennen. Die Vertragsbestimmungen (Artikel 37 der Charta der Grundrechte und Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) stehen neben verschiedenen anderen Bestimmungen, insbesondere Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 21 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 191 AEUV⁽²³⁾ sowie verschiedene andere Bestimmungen der Charta⁽²⁴⁾, die zusammen auf die Anerkennung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt hinauslaufen. Nach Artikel 51 Absatz 1 der Charta unterliegen die Organe der Union dieser Verpflichtung jederzeit, während die Mitgliedstaaten ihr bei der Durchführung des Unionsrechts unterliegen⁽²⁵⁾. Das Europäische Parlament hat gefordert, dass „das Recht auf eine gesunde Umwelt in der Charta anerkannt werden sollte und dass die EU die Initiative zur Anerkennung eines ähnlichen Rechts auf internationaler Ebene ergreifen sollte“⁽²⁶⁾.

2.2.4. Gemäß Artikel 52 Absatz 3 der Charta der Grundrechte ist die EU auch verpflichtet, die Bestimmungen der Konvention zu achten, wenn die Bestimmungen der Charta den Bestimmungen der Konvention entsprechen. Insbesondere durch das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und der Wohnung (Artikel 7 der Charta, Artikel 8 der Konvention) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Recht auf eine sichere und gesunde Umwelt bereits de facto anerkannt⁽²⁷⁾. Dies bedeutet nicht nur negative Verpflichtungen (die Verpflichtung, das Recht auf eine gesunde

⁽¹⁸⁾ Agence Europe, *Europe Daily Bulletin* Nr. 13014: *Thirteen NGOs call for inclusion of Russian fishing vessels in upcoming EU sanctions against Putin's regime*, 6. September 2022.

⁽¹⁹⁾ Entschließung (A/76/L.75) — UN Digital Library.

⁽²⁰⁾ EWSA-Informationsbericht „Umweltschutz als Voraussetzung für die Achtung der Grundrechte“.

⁽²¹⁾ Europäische Umweltagentur: *Air Quality in Europe 2021: Health impacts of air pollution in Europe*, 15. November 2021.

⁽²²⁾ Europäische Umweltagentur, *Health risks caused by environmental noise in Europe*, 14. Dezember 2020.

⁽²³⁾ In diesem Artikel werden die Ziele der EU-Umweltpolitik dargelegt.

⁽²⁴⁾ Insbesondere Artikel 2 (Recht auf Leben), Artikel 3 (Recht auf Unversehrtheit), Artikel 35 (Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus bei der Festlegung und Durchführung der EU-Politik und -Maßnahmen) und Artikel 38 (Verbraucherschutz).

⁽²⁵⁾ „Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.“

⁽²⁶⁾ P9_TA(2021)0277, *EU-Biodiversitätsstrategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben*, RN. 143.

⁽²⁷⁾ Irmina Kotiuk, Adam Weiss und Ugo Taddei im *Journal of Human Rights and the Environment*, Bd. 13, Sonderausgabe, September 2022.

Umwelt nicht zu beeinträchtigen), sondern auch positive Verpflichtungen zum Ergreifen von Maßnahmen (z. B. in Bezug auf die Luftqualität), um die Achtung dieses Rechts zu gewährleisten⁽²⁸⁾. Diese Verpflichtungen werden noch durchsetzbarer, sobald die EU der Konvention beitrifft, so wie in Artikel 6 Absatz 2 EUV gefordert. In Anlehnung an das Europäische Parlament hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates ein Protokoll zur Konvention gefordert, in dem ausdrücklich das „Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt“ anerkannt wird⁽²⁹⁾. Dies würde ein durchsetzbares Recht in allen 27 EU-Mitgliedstaaten und den 19 Drittländern schaffen, die ebenfalls Mitglieder des Europarates sind.

2.2.5. Auch ist weithin anerkannt, dass die EU einen enormen Einfluss auf die Umweltvorschriften weltweit hat. Verschiedene Bereiche des EU-Rechts, die sich auf das Recht auf eine gesunde Umwelt auswirken — insbesondere die Vorschriften über Giftstoffe gemäß der REACH-Verordnung⁽³⁰⁾ —, sind Musterbeispiele für den „Brüssel-Effekt“⁽³¹⁾ — also die Tatsache, dass EU-Vorschriften zu globalen Standards werden.

2.2.6. Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist für das soziale und wirtschaftliche Wohlergehen der Menschen in Europa und weltweit von entscheidender Bedeutung. Schätzungen zufolge hängen rund 40 % der Arbeitsplätze weltweit von einem gesunden Klima und einem gesunden Ökosystem ab⁽³²⁾. Angesichts dieser Faktenlage und des internationalen Rechtsrahmens überrascht es nicht, dass zahlreiche EU-Rechtsvorschriften erlassen wurden, damit die EU ihre Verpflichtung erfüllt, die Achtung des Rechts auf eine gesunde Umwelt zu gewährleisten. Davon zeugen eindeutig die EU-Luftqualitätsvorschriften (Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³³⁾). Generalanwältin Kokott gelangte zu dem Schluss, dass „[d]ie Regelungen über die Qualität der Umgebungsluft [...] folglich die Schutzpflichten der Union [konkretisieren], die aus dem Grundrecht auf Leben nach Artikel 2 Absatz 1 der Charta sowie dem gemäß Artikel 37 der Charta und Artikel 191 Absatz 2 AEUV gebotenen hohen Umweltschutzniveau folgen“⁽³⁴⁾. Für den größtmöglichen Schutz der menschlichen Gesundheit sollten nach Ansicht des EWSA die EU-Luftqualitätsnormen bis spätestens 2030 vollständig an die aktualisierten globalen Luftqualitätsleitlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) angeglichen werden.

2.2.7. In den Umweltaktionsprogrammen der EU wird — nach Maßgabe von Artikel 192 Absatz 3 AEUV — eine gesunde Umwelt zunehmend als Recht anerkannt. Im 8. Umweltaktionsprogramm heißt es ausdrücklich: „Fortschritte bei der Anerkennung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, das in der Resolution 48/13 des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen niedergelegt ist, sind eine der Rahmenbedingungen für die Erreichung der vorrangigen Ziele des 8. UAP“⁽³⁵⁾.

2.2.8. Oft fehlt es in der Praxis jedoch an Wirksamkeit⁽³⁶⁾. Der EWSA fordert deshalb alle Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen auf, sich verstärkt um eine bessere Wirksamkeit der bestehenden Rechtsinstrumente zu bemühen. Die zahlreichen Beispiele für Rechtsstreitigkeiten, bei denen es um Versäumnisse der Mitgliedstaaten oder der EU selbst in Bereichen wie saubere Luft, Klima, Fischerei oder Wasser geht, zeigen, in welchem Maße die Behörden die Achtung dieses Recht nicht sicherstellen.

2.2.9. Vor dem Hintergrund des Kriegs Russlands gegen die Ukraine und des künftigen EU-Beitritts der Ukraine ist es wichtiger denn je, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten das Recht auf eine gesunde Umwelt durchsetzen. Dies bedeutet, dass dem Umweltschutz dieselbe Priorität eingeräumt wird wie anderen Rechtsbereichen (z. B. Wettbewerb oder Datenschutz), in denen die EU sowohl theoretisch als auch praktisch eine globale Vorbildfunktion hat.

⁽²⁸⁾ Zu den positiven Verpflichtungen nach Artikel 8 der Konvention (und damit nach Artikel 7 der Charta) siehe z. B. *Fadeyeva gegen Russland*, Beschwerde Nr. 55723/00, Urteil vom 9. Juni 2005.

⁽²⁹⁾ Entschließung 2396 (2021): *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*.

⁽³⁰⁾ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1).

⁽³¹⁾ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.

⁽³²⁾ IAO: *World Employment and Social Outlook 2018 — Greening with jobs*, 2018.

⁽³³⁾ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1).

⁽³⁴⁾ Rechtssache C-723/17, *Craeynest gegen Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Rn. 53.

⁽³⁵⁾ Beschluss (EU) 2022/591 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030 (ABl. L 114 vom 12.4.2022, S. 22).

⁽³⁶⁾ EWSA-Stellungnahme „Umsetzung des EU-Umweltrechts in den Bereichen Luftqualität, Wasser und Abfall“, (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 33).

2.2.10. Dabei hat die EU die Gelegenheit, den generationenübergreifenden Charakter des Rechts auf eine gesunde Umwelt anzuerkennen.

2.2.11. Es überrascht nicht, dass Jugendbewegungen die Forderung nach Umweltschutz mit besonderem Nachdruck stellen. Aufgrund der negativen Auswirkungen der Umweltzerstörung auf die reproduktive Gesundheit ist die Existenz künftiger Generationen gefährdet. Die EU sollte dem Beispiel der Mitgliedstaaten folgen, die Stellen zum Schutz der Interessen künftiger Generationen eingerichtet haben. Eine solche Stelle auf EU-Ebene würde dabei helfen, dass künftige Generationen von den sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen profitieren, die heutige Umweltschutzmaßnahmen mit sich bringen werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung der digitalen Wettbewerbsfähigkeit der EU“**(Sondierungsstimmungnahme)**

(2023/C 228/03)

Berichtersteller: **Gonalo LOBO XAVIER**Ko-Berichtersteller: **Philip VON BROCKDORFF**

Befassung	Vorsitz des Europäischen Rates, 14.11.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.4.2023
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	145/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist fest davon überzeugt, dass die digitale Wettbewerbsfähigkeit für die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt von entscheidender Bedeutung ist. Bereits in früheren Stellungnahmen hat er darauf hingewiesen, dass sie als wesentlicher Bestandteil der EU-Agenda für Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden sollte. Damit die EU im globalen Wettbewerbsumfeld bestehen kann, muss ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessert werden. Zu diesem Zweck hat der EWSA einen Check-up der Wettbewerbsfähigkeit gefordert, der mit den politischen Maßnahmen und Zielen der EU im Einklang steht und in die Politikgestaltung und Rechtsetzung der EU eingebettet wird. Er sollte eine eingehende Bewertung der Auswirkungen neuer Initiativen auf die Wettbewerbsfähigkeit umfassen und sicherstellen, dass Wettbewerbsaspekte bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt werden. Nach Auffassung des EWSA wäre es mit dieser Perspektive und mit klaren Botschaften einfacher, die Bürger mit ins Boot zu holen und sie zu motivieren, die übergeordneten Ziele zu erreichen.

1.2. Dem Standpunkt des EWSA zufolge muss die EU ein günstiges Unternehmensumfeld schaffen, das auf einer umfassenden Strategie beruht, in der verschiedene Politikbereiche zusammengeführt und aufeinander abgestimmt werden. Dabei sollten die Wettbewerbsfähigkeit, die soziale Dimension und die Auswirkungen der Unternehmen auf das Wohlergehen der Bürger im Vordergrund stehen. Nach Ansicht des EWSA sollte die digitale Wettbewerbsfähigkeit durch bessere Bedingungen für die Entwicklung und Bereitstellung digitaler Lösungen durch EU-Unternehmen sowie durch die Einführung und Nutzung digitaler Lösungen in den verschiedensten EU-Unternehmen gefördert werden. Dabei geht es vor allem um Unternehmen in Branchen wie dem verarbeitenden Gewerbe, Verkehr und Logistik, Einzelhandel, Landwirtschaft und Bauwesen — um nur die wichtigsten zu nennen.

1.3. Die Menschen in Europa müssen in die Strategie für digitale Wettbewerbsfähigkeit einbezogen werden und bei einem der wichtigsten Themen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und Datenerhebung — der Cybersicherheit — Vertrauen schöpfen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU die europäische Datenwirtschaft voranbringen muss, indem sie die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Übertragung von Daten verbessert und gleichzeitig einen angemessenen Datenschutz gewährleistet. Zu diesem Zweck braucht die EU einen strategischeren Ansatz, der es den Interessenträgern ermöglicht, Daten sicher zu erheben, zu speichern, zu bündeln, auszutauschen und zu analysieren. Es ist enorm wichtig, Initiativen voranzutreiben, um branchenspezifische europaweite Datenräume zu schaffen und so eine bessere Analyse und Nutzung von Daten zu ermöglichen. Davon würden die europäische Gesellschaft, die EU insgesamt und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen profitieren. Durch die Datenräume könnten neue skalierbare industrielle Innovatoren und Start-up-Unternehmen angestoßen und gefördert werden. Ein gut funktionierender Binnenmarkt für Daten ist auch deshalb so wichtig, weil er untrennbar mit dem Binnenmarkt für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen sowie mit den Energie- und Verkehrssystemen verknüpft ist.

1.4. Nach Ansicht des EWSA sind Investitionen in eine umfassende, wirksame und sichere digitale Infrastruktur eine grundlegende Voraussetzung für jede digitale Entwicklung. Das zeigt sich deutlich in anderen Teilen der Welt, die auf bestimmten Gebieten weltweit führend sind. Neben digitalen Netzen, Datenzentren, Datenverarbeitungsleistung usw. muss auch der Zugang zu CO₂-armer Energie und zu den kritischen Rohstoffen berücksichtigt werden, die für digitale Produkte und Systeme benötigt werden.

1.5. Damit die EU in kritischen Bereichen wie der Cybersicherheit eine Führungsrolle übernehmen kann, muss sie demnach zum einen die Cybersicherheit fördern und erhöhen und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen stärken. In diesem Zusammenhang ist der EWSA der Auffassung, dass die EU-Zertifizierung weiterhin marktorientiert bleiben und auf bestehenden internationalen Normen beruhen muss. Die EU sollte durch eine „Europäisierung“ der bestehenden nationalen Zertifizierungssysteme das Sicherheitsniveau erhöhen und damit einen harmonisierten Markt zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten, bevor sie im Rahmen des Rechtsakts zur Cybersicherheit neue mögliche Systeme ausarbeitet. Darüber hinaus muss die EU einen europaweiten kohärenten und harmonisierten Rechtsrahmen gewährleisten und Unstimmigkeiten in der EU-Gesetzgebung vermeiden (z. B. die Gefahr, dass die Anforderungen nicht mit den Cybersicherheitsvorschriften übereinstimmen, die in den vertikalen Rechtsvorschriften des neuen Rechtsrahmens enthalten sind).

1.6. Für den EWSA liegt es auf der Hand, dass Spitzenleistungen in Schlüsseltechnologien eine deutliche Erhöhung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Innovation, den Aufbau einer erstklassigen FuE-Infrastruktur, die Anwerbung von Fachkräften und die Schaffung von Ökosystemen auf der Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen erfordern. Freilich ist es wichtig, den Einsatz von KI, Quanteninformatik und anderen fortschrittlichen Technologien auszubauen. Gleichzeitig darf jedoch nicht vergessen werden, dass sich KMU beim Einsatz selbst grundlegender digitaler Technologien oftmals schwer tun. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sich gezielt darum bemühen, die Digitalisierung von KMU zu unterstützen und zu erleichtern. Dazu gehört die Einbindung von KMU in Innovationszentren, Datenräume und Unternehmensökosysteme. Darüber hinaus müssen KMU dafür sensibilisiert werden, welche Chancen die Digitalisierung bietet, welche Hilfe für sie bei der Entwicklung von Kompetenzen bereitsteht und wie sie auf das technische Fachwissen und die Beratung zurückgreifen können, die für die Regulierung in diesem Bereich zur Verfügung stehen.

1.7. Der EWSA ist nach wie vor der Auffassung, dass die Menschen zu den wichtigsten Ressourcen Europas gehören, die die Dynamik der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beeinflussen können. Die Mitgliedstaaten müssen entschieden in die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich des lebenslangen Lernens, investieren, um den aktuellen und künftigen Anforderungen an die Entwicklung und Anwendung digitaler Instrumente und Lösungen gerecht zu werden. Die EU muss auch die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeits- und Fachkräften sowohl innerhalb der EU als auch in Zusammenarbeit mit Drittländern fördern und erleichtern. Der EWSA vertritt ferner die Auffassung, dass die Altersgruppe der „Best Ager“ in diesen Prozess einbezogen werden muss.

1.8. Damit der Regelungsrahmen zur digitalen Wettbewerbsfähigkeit beiträgt, muss die EU sicherstellen, dass die Vorschriften ihren Zweck erfüllen, Anreize für Innovation und Investitionen bieten und für gleiche Rahmenbedingungen sowie Gleichbehandlung im Binnenmarkt sorgen. Zur Stärkung gemeinsamer internationaler Regeln und Standards muss die EU auch mit gleichgesinnten Ländern zusammenarbeiten. Alle Vorschriften müssen unter Wahrung hoher Standards zu einer erfolgreichen Digitalisierung beitragen und für mehr Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sorgen. Auch der öffentliche Sektor muss seine Abläufe und Dienste, einschließlich der Verwaltungsverfahren, digitalisieren. Durch Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Investitionen und andere Geschäftstätigkeiten beispielsweise könnte die Digitalisierung zur Lösung drängender Probleme beitragen.

1.9. Der EWSA stimmt der Auffassung zu, dass der Zugang zu Finanzmitteln, seien es Risikokapital, öffentliche Mittel oder eine andere Finanzierungsquelle, eine weitere Voraussetzung für einen erfolgreichen und wirksamen digitalen Wandel ist. Was den mehrjährigen Finanzrahmen anbelangt, so sollten die Mittel für das Programm „Digitales Europa“ aufgestockt werden, um beispielsweise die Rolle, Sichtbarkeit und Zugänglichkeit digitaler Innovationszentren zu stärken. Dies ist durchaus gerechtfertigt, da digitale Unternehmen im Durchschnitt zweieinhalb Mal schneller wachsen als nicht-digitale Unternehmen. Der EWSA fordert natürlich keine gesonderte Investitionslinie für den digitalen Wandel, sondern eine kombinierte und vernünftige Strategie für die Finanzierung der Digitalisierung. Es geht darum, geeignete Voraussetzungen für alle am Innovationsökosystem beteiligten Interessenträger zu schaffen.

1.10. Wie für viele andere Bereiche in Wirtschaft und Gesellschaft (Industriestrategie, Gesundheitssysteme, Einzelhandel usw.) fordert der EWSA auch für die Digitalisierung eine intelligente und koordinierte Kompetenzstrategie. Viele Branchen bereiten bereits Großprojekte zur Umschulung und Weiterbildung ihrer Arbeitskräfte auf der Grundlage der Digitalisierung und des grünen Wandels vor. Der EWSA fordert ein koordiniertes Kompetenzprogramm, das es den jetzigen und künftigen Arbeitskräften ermöglicht, die anstehenden Herausforderungen zu meistern. Die Mitgliedstaaten sollten alles daran setzen, genügend Mittel für die Bewältigung dieser Aufgabe bereitzustellen. Insbesondere müssen KMU unterstützt werden, die nach wie vor mit Problemen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise und dem Krieg in der Ukraine zu kämpfen haben.

1.11. Der EWSA hält ehrgeizige und anspruchsvolle Leistungsindikatoren zur Steigerung und Messung der digitalen Wettbewerbsfähigkeit der EU für unerlässlich. Die derzeitigen Indikatoren (basierend auf dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft, DESI) und die im Zusammenhang mit dem digitalen Kompass festgelegten Ziele sollten unter dem Gesichtspunkt der digitalen Wettbewerbsfähigkeit bewertet und ergänzt werden. Ziel ist es, nicht nur die Voraussetzungen für die digitale Entwicklung, sondern auch deren Vorteile zu überwachen, z. B. neue digitale Produkte und ihren Marktanteil, effizientere Produktionsprozesse und die damit einhergehenden Auswirkungen auf die Produktivität und die Einführung digitaler Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen (z. B. Gesundheit und Klima). Bei der

Überwachung der Indikatoren müssen die im Laufe der Zeit in der EU und ihren Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte verfolgt und mit internationalen Wettbewerbern verglichen werden. Wichtig ist es auch, die Bürger durch eine bessere Kommunikation zu motivieren und sie in den Prozess einzubeziehen.

2. Hintergrund

2.1. Diese Sondierungsstellungnahme geht auf ein Ersuchen des schwedischen Ratsvorsitzes um einen Beitrag des EWSA zur Wettbewerbsfähigkeit der EU zurück. Sie schließt nahtlos an die auf Ersuchen des tschechischen Ratsvorsitzes verabschiedete EWSA-Stellungnahme INT/1000 ⁽¹⁾ zum Thema „Check-up der Wettbewerbsfähigkeit“ an. Der schwedische Ratsvorsitz hat den EWSA ersucht, sich mit der Frage zu befassen: *Wie kann die EU ihre Wettbewerbsfähigkeit im digitalen Bereich weiter verbessern, und was ist nötig, damit insbesondere Unternehmen Nutzen aus der Digitalisierung ziehen?* Der Schwerpunkt dieser Stellungnahme liegt nun auf der Wettbewerbsfähigkeit der EU vor dem Hintergrund des digitalen Wandels hin zu einem nachhaltigeren Wirtschaftswachstumsmodell. Es werden Maßnahmen und Strategien vorgestellt, die notwendig sind, um die digitale Wettbewerbsfähigkeit der EU weiter zu stärken, damit insbesondere Unternehmen und Arbeitnehmer von der Digitalisierung profitieren können.

2.2. Der EWSA hat bereits in seiner Stellungnahme INT/1000 darauf hingewiesen, dass der Binnenmarkt und das Wachstumsmodell der sozialen Marktwirtschaft der EU erheblich zur Förderung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Wohlergehens in der gesamten EU beigetragen haben. Diese Erkenntnis ist wichtig für alle Vorschläge, die auf die Stärkung der digitalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind, und in diesem speziellen Fall wird es nicht anders sein.

2.3. Es muss auch berücksichtigt werden, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit Europas in den letzten Jahren im Vergleich zu seinen wichtigsten globalen Wettbewerbern verschlechtert hat. Das geht aus den wichtigsten Wirtschaftsindikatoren für Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätswachstum klar hervor. Die Digitalisierung ist jedoch ein Bereich, in dem die EU wichtige Fortschritte gemacht hat. Sie könnte die Grundlage für eine höhere Wettbewerbsfähigkeit, höhere Rentabilität für Unternehmen und verbesserte Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer sein. Es bedarf einer zukunftsorientierten mittelfristigen Perspektive, um die Weichen für das weitere Vorgehen beim digitalen Wandel zu stellen.

3. Digitalisierung im Rahmen der Agenda für Wettbewerbsfähigkeit

3.1. Der EWSA hat die Kommission aufgefordert, die Agenda für Wettbewerbsfähigkeit zu einer ihrer Prioritäten zu machen. In erster Linie soll damit die Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt werden. Die Initiativen der Kommission im Bereich der Digitalisierung zielen allesamt darauf ab, den digitalen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft der gesamten EU zu erleichtern. Ein erfolgreicher Übergang erfordert jedoch ein entschlossenes und unablässiges Engagement seitens der Mitgliedstaaten. Dieses Engagement kommt bereits in den Aufbau- und Resilienzmaßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene zum Ausdruck. Der EWSA ist allerdings der Ansicht, dass möglicherweise nicht alle Mitgliedstaaten in gleichem Tempo und mit derselben Intensität auf die Digitalisierung hinarbeiten, die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU so wichtig ist.

3.2. Die EU muss sich mehr denn je auf den Binnenmarkt stützen. Ebenso wichtig ist jedoch, dass sie sich um den Zugang zu ausländischen Märkten, Investitionen und Zugang zu Finanzmitteln, Steuersysteme, Forschung und Innovation, Kompetenzen und Stärkung des Arbeitsmarktes sowie um KKMU und den grünen und den digitalen Wandel kümmert. Dabei ist der Rahmen für ein nachhaltiges Finanzwesen zu berücksichtigen, bei dem Wettbewerbsfähigkeit mit den sozialen und ökologischen Zielen im Einklang steht. ⁽²⁾ Der digitale Wandel ist für all dies von großer Bedeutung, da er die Grundlage für Innovation, eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklung des Arbeitsmarktes bildet und gleichzeitig die Chance bietet, im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

3.3. Nach Ansicht des EWSA ist die Digitalisierung eine Triebfeder für die volle Entfaltung der Potenziale des Binnenmarkts. Nach 30 Jahren sozialer und wirtschaftlicher Vorteile, die sich aus dem Binnenmarkt ergeben, ist der EWSA der Auffassung, dass noch viel mehr erreicht werden kann: Wird die Digitalisierung erfolgreich und überall in der EU mit der gleichen Intensität und Inklusion umgesetzt, wird sie für Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger aller Altersgruppen und aller sozialen Gruppierungen einen erheblichen Nutzen mit sich bringen.

3.4. Nach Ansicht des EWSA ist es für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas unabdingbar, eine auf Unternehmertum ausgerichtete wissensbasierte Wirtschaft politisch zu unterstützen. Nur so können auf Dauer Spitzenkräfte angeworben und gehalten und bessere Arbeitsbedingungen geboten werden. Das versteht der EWSA unter einem vollständigen digitalen Wandel in den Unternehmen. Für den EWSA liegt es auf der Hand, dass die EU ein günstiges Unternehmensumfeld schaffen muss, das auf einer umfassenden Strategie beruht, in der die verschiedenen Politikbereiche zusammenführt und aufeinander abgestimmt werden.

⁽¹⁾ ABl. C 100 vom 16.3.2023, S. 76.

⁽²⁾ ABl. C 100 vom 16.3.2023, S. 31.

3.5. Der EWSA erkennt die zahlreichen Initiativen und Maßnahmen an, die in der Vergangenheit — zweifellos mit guten Absichten — zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ergriffen wurden. Die Realität zeigt jedoch, dass die EU in der Produktivität mittlerweile hinter den USA und China zurückliegt. Vor diesem Hintergrund bietet die Digitalisierung die Chance, den Rückstand gegenüber diesen Ländern wieder aufzuholen und gleichzeitig ein nachhaltigeres Wirtschaftswachstumsmodell anzuwenden, das sowohl auf das wirtschaftliche als auch auf das soziale Wohlergehen der EU-Bürger ausgerichtet ist.

4. Förderung der Digitalisierung durch politische Maßnahmen im Rahmen der Agenda für Wettbewerbsfähigkeit

4.1. Der EWSA hat in einer Reihe von Stellungnahmen die Auffassung vertreten, dass der digitale Wandel weitere und gezieltere Investitionen in die Entwicklung digitaler Kompetenzen erfordert. Es gibt auch ein starkes wirtschaftliches Argument für mehr Investitionen in Humanressourcen und insbesondere für den Zusammenhang zwischen Kompetenzentwicklung auf der einen und Produktivität und indirekt Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite. Die Entwicklung der ganzen Bandbreite an digitalen Kompetenzen ist notwendig, um die Innovation am Arbeitsplatz zu unterstützen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Innovation am Arbeitsplatz nicht nur auf das Arbeitskräfteangebot, sondern insbesondere auf die Methoden der Arbeitsorganisation und die Art und Weise abheben sollte, wie Kompetenzen am Arbeitsplatz genutzt und weiterentwickelt werden. Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sind ebenso wichtig wie Investitionen in neue Technologien oder Ausrüstungen. Nach Ansicht des EWSA sollten Unternehmen und der öffentliche Sektor daher prüfen, welche Maßnahmen und Formen der Arbeitsorganisation sich in der Vergangenheit als erfolgreich und wirksam erwiesen haben in dem Sinne, dass die Innovation durch Investitionen in Kompetenzen gefördert wurde. Derartige Erfolgsgeschichten könnten dann auf andere Unternehmen übertragen werden.

4.2. Darüber hinaus hat der EWSA in früheren Stellungnahmen auch Investitionen in die Infrastruktur empfohlen, die erforderlich ist, um die Digitalisierung in der gesamten EU voranzubringen. Genau darauf zielen die Aufbau- und Resilienzpläne ab. Es steht zu befürchten, dass diese Investitionen weitgehend in den öffentlichen Sektor fließen könnten. Der EWSA räumt ein, dass durch die Umstellung auf digitalisierte öffentliche Dienstleistungen, z. B. in der Justiz, die Wettbewerbsfähigkeit indirekt durch eine höhere Effizienz gesteigert wird. Allerdings haben auch die Unternehmen einen relativ hohen Investitionsbedarf. Ohne finanzielle Unterstützung könnten Unternehmen jeder Größe, insbesondere KMU, Schwierigkeiten haben, die für die Digitalisierung ihrer Arbeitsprozesse und für Investitionen in ihre Arbeitskräfte erforderlichen finanziellen Mittel aufzubringen.

4.3. Der EWSA empfiehlt, die derzeitigen Finanzierungsmöglichkeiten für die Digitalisierung, die von staatlichen Stellen in der gesamten EU bereitgestellt werden, zu überprüfen. Im Allgemeinen sind Programme zur finanziellen Unterstützung von Unternehmen im Bereich der Digitalisierung projektorientiert. Das heißt, dass vor der Lancierung eines Projekts ein förmliches Antrags- und Genehmigungsverfahren zu durchlaufen ist, um die Finanzierung zu sichern. Abgesehen von den üblichen Verwaltungsverfahren im Vorfeld der Bewilligung, die (obwohl im Laufe der Zeit gestrafft) für einige Unternehmen eine Belastung darstellen können, verzögern die derzeitigen Verfahren tendenziell den Start von Projekten und Initiativen zum Ausbau der Digitalisierung in Unternehmen.

4.4. Für Unternehmen könnte sich dieser Weg als nicht gangbar erweisen. Oftmals brauchen sie sofortige Ergebnisse, um die Vermarktung verbesserter Produkte/Dienstleistungen/Prozesse einzuleiten und dadurch einen Wettbewerbsvorteil aufrechtzuerhalten, neue Märkte zu erschließen, Kosten zu senken oder einfach auf die Bedürfnisse der Kunden einzugehen. Derartige projektorientierte Programme können daher private Unternehmen davon abhalten, Fördermittel zu beantragen. Daher fordert der EWSA eine neue, ergänzende Form der Finanzierung, die auf digitalen Aktivitäten und nicht nur auf Projekten beruht. Bei diesem Ansatz würden den Unternehmen auf der Grundlage ihrer jährlich gemeldeten Ausgaben für digitale Tätigkeiten Steuergutschriften oder Barzahlungen gewährt. Dabei müssten die förderfähigen Ausgaben im Voraus festgelegt werden, um für mehr Klarheit zu sorgen. Förderfähige Kosten wären auch alle Ausgaben für die Schulung und Entwicklung des Personals im Bereich der Digitalisierung.

4.5. Der EWSA räumt zwar ein, dass die EU auf dem Gebiet der Digitalisierung über bestimmte Kapazitäten verfügt und sowohl in rechtlicher als auch in technologischer Hinsicht einige Fortschritte erzielt hat. Er unterstreicht jedoch, dass sowohl nationale als auch ausländische Direktinvestitionen, insbesondere zur Förderung von Forschung und Innovation im Bereich der Digitalisierung, nach wie vor sehr wichtig sind. Dies wird seiner Ansicht nach auch die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem Weltmarkt verbessern. Die Bemühungen um strategische Autonomie bei der Herstellung von Halbleitern ist zu begrüßen, denn nach Ansicht des EWSA kann sich die EU keine Engpässe leisten, durch die die europäische Industrie in Bedrängnis geraten könnte. Halbleiter stehen im Mittelpunkt der EU-Industriepolitik, mit der die strategische Autonomie im digitalen Bereich erreicht werden soll. Diese Risiken müssen zwar eingedämmt werden, doch warnt der EWSA vor einem protektionistischen Ansatz, der Forschungspartnerschaften mit digitalen Technologieunternehmen weltweit gefährden würde.

4.6. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum auf der Grundlage eines erfolgreichen digitalen Wandels ist für den Wohlstand in der EU von großer Bedeutung. Dies steht auch im Einklang mit dem Ziel der Union, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen. Dies kann nach Ansicht des EWSA nur erreicht werden, wenn das Produktivitätswachstum gegenüber dem derzeitigen Niveau in allen Wirtschaftszweigen gesteigert wird. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Digitalisierung eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung der vorgenannten wirtschaftlichen und sozialen Ziele spielt und auch weiterhin spielen wird. Er stellt ferner fest, dass das verarbeitende

Gewerbe in technologieorientierten Branchen den stärksten Produktivitätszuwachs verzeichnet. Das stützt die Auffassung, dass durch die Digitalisierung sowohl die Gewinne der Unternehmen als auch die Realeinkommen der Arbeitnehmer gesteigert werden können. Darüber hinaus ist die Digitalisierung eine wesentliche Triebkraft für den grünen Wandel. Die EU muss daher die Chancen bestmöglich nutzen und gleichzeitig sowohl den grünen als auch den digitalen Wandel fördern.

4.7. Um echte digitale Wettbewerbsfähigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen, fordert der EWSA eine intelligente und koordinierte Kompetenzstrategie. Mehrere Branchen bereiten bereits großangelegte Projekte zur Umschulung und Weiterbildung ihrer Arbeitskräfte auf der Grundlage der Digitalisierung und des ökologischen Wandels vor. Der EWSA fordert ein koordiniertes Kompetenzprogramm, das es den jetzigen und künftigen Arbeitskräften ermöglicht, die anstehenden Herausforderungen zu meistern. Dieses Ziel sollte im Mittelpunkt stehen.

5. Check-up der Wettbewerbsfähigkeit und Bewertung der Digitalisierungsprogramme

5.1. Die digitale Wettbewerbsfähigkeit ist für die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt von entscheidender Bedeutung und sollte als wesentlicher Bestandteil der EU-Agenda für Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. Damit die EU im harten globalen Wettbewerb bestehen kann, muss sie ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessern. Zu diesem Zweck hat der EWSA auch einen Check-up der Wettbewerbsfähigkeit gefordert, der mit den politischen Maßnahmen und Zielen der EU im Einklang steht und in die Politikgestaltung und Rechtsetzung der EU eingebettet wird. Es bedarf auch geeigneter Governance-Strukturen, um sicherzustellen, dass die Prüfung im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Agenda für Wettbewerbsfähigkeit in der Praxis in vollem Umfang zum Tragen kommen.

5.2. Der EWSA nimmt die derzeitigen Leitlinien und das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass — wie vom Ausschuss für Regulierungskontrolle hervorgehoben — offensichtlicher Verbesserungsbedarf besteht, insbesondere in Bezug auf die Umsetzung der Maßnahmen für mehr Wettbewerbsfähigkeit.

5.3. Schließlich fordert der EWSA den wirksamen Einsatz der für Innovationen und FuE-Tätigkeiten im Bereich der Digitalisierung zur Verfügung stehenden Finanzmittel. In diesem Zusammenhang müssen unbedingt auch die Auswirkungen und die ordnungsgemäße Umsetzung der bestehenden Programme bewertet werden, die zur Schaffung der Voraussetzungen für die Digitalisierung entwickelt wurden. Die Prioritätensetzung beim Zugang zu Finanzmitteln — sowohl bezüglich privater als auch öffentlicher Investitionen — könnte von den Bürgerinnen und Bürgern Europas und insbesondere von der organisierten Zivilgesellschaft durchaus als positiv wahrgenommen werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „30 Jahre Binnenmarkt: weitere Verbesserung der Funktionsweise“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2023/C 228/04)

Berichterstatter: **Felipe MEDINA MARTÍN**

Ko-Berichterstatter: **Angelo PAGLIARA**

Befassung	Vorsitz des Europäischen Rates, 14.11.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	137/1/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass der Binnenmarkt einer der großen politischen und wirtschaftlichen Erfolge des europäischen Integrationsprozesses war und ist. Bürger und Unternehmen profitieren davon, und er sollte als ein Prozess kontinuierlicher Verbesserungen betrachtet werden, der stets an neue Bedürfnisse angepasst wird. In den letzten 30 Jahren wurde viel erreicht, aber es bedarf einer kritischen Überprüfung und weiterer Verbesserungen, und zwar nicht nur im Hinblick auf noch nicht erreichte Ziele, sondern auch in Bezug auf die neuen Herausforderungen wie die COVID-19-Pandemie, die Energiekrise oder die Invasion Russlands in die Ukraine. Der EWSA möchte zu diesem Verbesserungsprozess beitragen und schlägt die im Folgenden aufgeführten Maßnahmen zur Stärkung des Binnenmarkts vor.

1.2. Der EWSA hofft, dass das „Binnenmarktprogramm 2021–2027“, mit dem das Funktionieren des Binnenmarkts sowie die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Unternehmen verbessert werden sollen, mit angemessenen Kontroll- und Schutzinstrumenten in Bezug auf die Qualität der Arbeit, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen, Bürgerrechten und Verbraucherschutz einhergehen wird. Gleichzeitig fordert der EWSA, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um alle Formen von Sozial- und Steuereumping zu überwinden, um einen fairen Wettbewerb und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und dabei sämtliche Formen von Verzerrungen zu vermeiden.

1.3. Die anhaltenden geopolitischen Herausforderungen werden sich auf das Funktionieren des Binnenmarkts, die Versorgungssysteme und die Resilienz der europäischen Wirtschaft auswirken. Der EWSA begrüßt die Bemühungen, kritische Abhängigkeiten von Drittländern zu verringern. Er fordert die Europäische Kommission auf, alle notwendigen Maßnahmen zur Aktualisierung der europäischen Industriepolitik zu ergreifen, indem der Binnenmarkt und die Vorteile für Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmen erhalten und gestärkt werden.

1.4. Die jüngste Krise hat gezeigt, dass die Hauptpriorität des EU-Binnenmarkts darin bestehen sollte, den Lebensstandard und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, indem Wachstum und faire Wettbewerbsfähigkeit gefördert und ein unternehmens- und sozialfreundliches Umfeld geschaffen werden. Der EWSA hält die Freizügigkeit von Personen und Arbeitnehmern für einen der Eckpfeiler des Binnenmarkts ist. Er fordert daher eine beschleunigte Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen zwischen den Mitgliedstaaten. Entlassene Arbeitnehmer bedürfen unbedingt besonderer Aufmerksamkeit.

1.5. Nach Auffassung des EWSA sind die europäischen Unternehmen mit Mängeln des Binnenmarkts konfrontiert, die die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit erheblich beeinträchtigen. Trotz enormer Anstrengungen bei der Umsetzung der Binnenmarktvorschriften entsteht der größte Regelungsaufwand nach wie vor auf nationaler Ebene. Zu diesem Zweck sollten die EU-Institutionen unter Gewährleistung ihrer höheren Standards eine vollständige Harmonisierung anstreben, und die Mitgliedstaaten sollten der möglichen Auswirkungen ihrer Ergänzungen auf die Integrität und das reibungslose Funktionieren des Marktes Rechnung tragen. Sie sollten möglichst Maßnahmen vermeiden, die zu erheblichen Verzerrungen

und Fragmentierungen führen könnten. Der EWSA empfiehlt den EU-Organen, proaktiver und schneller zu handeln, um im Sinne der Harmonisierung rechtzeitig Rechtsvorschriften vorzulegen. Nationale Initiativen, die den Binnenmarkt und seine gemeinsamen Vorschriften gefährden könnten, müssen so weit wie möglich begrenzt werden. In diesem Zusammenhang betont der EWSA, dass das Informationssystem über technische Vorschriften (*Technical Regulations Information System — TRIS*) gestärkt werden sollte, um die Voraussetzungen für einen echten Binnenmarkt und keine 27 unterschiedliche Märkte zu schaffen.

1.6. Der EWSA plädiert für ein entschlossenes Engagement, um die Qualität der Rechtsvorschriften in der EU und in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Er ist der Auffassung, dass in der Anfangsphase der europäischen Rechtsetzung eine Überprüfung — eine obligatorische Folgenabschätzung vor jeder rechtlichen Initiative und eine öffentliche Konsultation — durchgeführt werden sollte, um die Initiative transparenter zu machen und ihre Ziele zu verbessern. Ebenso sollten die Agenda für bessere Rechtsetzung und das REFIT-Programm mehr Offenheit und eine höhere Integration der Märkte für Waren und Dienstleistungen anstreben. Es gilt, den größtmöglichen Nutzen für die Bürger und die europäische Wirtschaft zu erzielen, überflüssige Rechtsvorschriften zu ermitteln und sich vor allem auf diejenigen Bereiche zu konzentrieren, die harmonisiert werden müssen, wobei die bestehenden Sozialschutzvorschriften gestärkt werden müssen.

1.7. Nach Ansicht des EWSA muss die Umsetzung, Vereinfachung und Durchsetzung, insbesondere in Bezug auf die Mitgliedstaaten, stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Der EWSA fordert diese auf, gemeinsame Vorschriften konsequent um- und durchzusetzen und unnötige weitere nationale Vorschriften zu vermeiden ⁽¹⁾.

1.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, jede Verordnung im Hinblick auf ihren Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und zum Wohlergehen der Bürger zu bewerten und zu ermitteln, welche Hindernisse systematisch beseitigt werden müssen.

1.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zahl der Rechtsinstrumente, die der Europäischen Union zur Verfügung stehen, um ihren Binnenmarkt zu verteidigen, ausreichen und den Erfordernissen entsprechen. Das TRIS-Verfahren, die gegenseitige Anerkennung von Rechtsvorschriften, das Binnenmarkt-Problemlösungsnetz SOLVIT, das 28. Regime, das Beschwerdeverfahren, CEN-Cenelec, Normen usw. sind wesentliche Instrumente für den Schutz des Binnenmarkts. Ihr Potenzial wird jedoch nicht immer ausgeschöpft, und ihre Wirksamkeit und Nützlichkeit müssen gesteigert werden.

1.10. Nach Ansicht des EWSA muss bei allen neuen Herausforderungen für den Binnenmarkt der Förderung der offenen strategischen Autonomie der EU bezüglich der Versorgung und des Handels im Energiesektor, bei kritischen Rohstoffen und generell bei der Innovationsführerschaft, der Digitalisierung und der fortgeschrittenen Forschung Vorrang eingeräumt werden. Der EWSA empfiehlt, die Zusammenarbeit und Abkommen mit gleichgesinnten Ländern zu verstärken.

1.11. Im Bereich Waren und Dienstleistungen anerkennt der EWSA die positiven Auswirkungen des gemeinsamen Einkaufs in verschiedenen Sektoren wie Gas oder Einzelhandel. Solche europäischen Allianzen haben viele wettbewerbsfördernde Auswirkungen und offensichtliche Vorteile für die Verbraucher, weshalb solche Allianzen von den EU-Institutionen eindeutig unterstützt werden müssen.

1.12. Der EWSA ist überzeugt, dass die Herausforderungen für den Binnenmarkt aufgrund des digitalen Wandels im Rahmen des sozialen Dialogs und einer Führungsrolle der EU auch bei der Anwendung gemeinsamer Rechtsvorschriften angegangen werden müssen. Die Schwächsten gilt es zu schützen und es muss sichergestellt werden, dass die angestrebte Effizienz den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt sowie die politische Stabilität nicht beeinträchtigt.

1.13. Der Binnenmarkt ist nicht perfekt und muss kontinuierlich an sich verändernde Umstände angepasst werden, um auch in Krisenzeiten funktionsfähig zu bleiben. Seine Freiheiten müssen aktiv gefördert werden (die Pandemie hat gezeigt, dass die Freizügigkeit nicht selbstverständlich ist). Dieser Jahrestag sollte daher eine Gelegenheit sein, diese Politik wieder auf die europäische Agenda zu setzen und zeitnah Verbesserungen vorzuschlagen.

1.14. Der EWSA hat die Sorge, dass die Lockerung der Vorschriften für staatliche Beihilfen als Reaktion auf das US-Gesetz zur Verringerung der Inflationsrate zu weiteren Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten führen und damit die Resilienz des Binnenmarkts gefährden könnte. Seiner Ansicht nach ist die Entwicklung eines europäischen Souveränitätsfonds der beste Weg, um der europäischen Industriepolitik und Investitionen in grüne Technologien neue Impulse zu verleihen.

1.15. Der EWSA unterstreicht den zentralen Beitrag des Binnenmarkts zur Vermeidung von Protektionismus und zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der EU. In diesem Zusammenhang müssen die Kriterien für die Gewährung staatlicher Beihilfen, ihre Auswirkungen, ihr Nutzen und ihre Tragfähigkeit eingehend untersucht werden. Es gibt Wirtschaftszweige, die niemals solche Beihilfen in Anspruch nehmen konnten. Die Beihilfepraxis der Mitgliedstaaten ist zudem unausgewogen, was zu Unterschieden bei der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU führt.

⁽¹⁾ ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 28.

2. Einleitung

2.1. 2023 wird der 30. Jahrestag des Binnenmarkts begangen, einer der größten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften der Europäischen Union im europäischen Integrationsprozess. Der Jahrestag sollte jedoch Gelegenheit dazu bieten, die Binnenmarkt-Philosophie zu reformieren und grundlegend an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Der Prozess begann 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte, mit der die Annahme gemeinsamer Regeln — anstelle nationaler Vorschriften — in vielen verschiedenen Bereichen gefördert wurde, und zwar durch die Annahme Hunderter strategischer legislativer Maßnahmen und die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung.

2.2. Niemand bestreitet heute, dass der Binnenmarkt positive, aber auch negative Auswirkungen hat. Er kann als wesentlicher Bestandteil des europäischen Modells angesehen werden, das den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital in der gesamten Europäischen Union ermöglicht und in den meisten Fällen den Alltag von Unternehmen, Institutionen und Bürgern erleichtert.

2.3. Der Binnenmarkt hat den Integrationsprozess nicht nur in wirtschaftlicher und sozialer, sondern auch in politischer Hinsicht beschleunigt. Der freie Personenverkehr dank des Binnenmarkts hat das Leben mehrerer Generationen von Europäern geprägt. Diese konnten aufgrund von Programmen wie Erasmus den europäischen Geist schon in sehr jungen Jahren erfahren und durch Einheit und Verständnis geprägte Beziehungen zu zahlreichen Menschen wie sie aus verschiedenen Mitgliedstaaten aufbauen — und eine gemeinsame europäische Lebensweise teilen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Pandemie hat gezeigt, dass die EU ein neues Wirtschafts- und Geschäftsmodell braucht. Die jüngsten Krisen, die derzeitigen geopolitischen Spannungen, die Herausforderungen des grünen und des digitalen Wandels und die kürzlich erfolgte Annahme des Gesetzes zur Verringerung der Inflationsrate in den USA zeigen, dass es an der Zeit ist, den Binnenmarkt zu aktualisieren und ihm neue Impulse zu vermitteln. Dabei ist stets im Hinterkopf zu behalten, dass der Binnenmarkt ein Instrument für die Menschen in Europa und kein Ziel an sich ist.

3.2. Der Binnenmarkt hat sich im Zuge des europäischen Integrationsprozesses weiterentwickelt. Ging es beim Binnenmarkt ursprünglich hauptsächlich um die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse sowie um Maßnahmen mit gleicher Wirkung auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr und auf die Harmonisierung der Rechtsvorschriften (europäischer Binnenmarkt), wurde sein Anwendungsbereich aufgrund politischer Bedürfnisse und Bestrebungen sodann auf neue Bereiche wie Dienstleistungen und die digitale Wirtschaft ausgeweitet.

3.3. All diese Fortschritte wurden nur aufgrund enormer Anstrengungen aller Beteiligten, Verwaltungen sowie der wirtschaftlichen und sozialen Akteure erzielt. In den letzten Jahren scheint der Binnenmarkt jedoch keine politische Priorität mehr zu haben; die Öffnung und Integration der Waren- und Dienstleistungsmärkte sind nicht mehr dringlich. Der erste in diesem Zusammenhang festzustellende Schwachpunkt ist das mangelnde Engagement der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren. Der Rat hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, den Binnenmarkt zu verbessern und zu stärken. Doch seine Schlussfolgerungen wurden in der einzelstaatlichen Politik nur selten umgesetzt. Der EWSA fordert daher den Rat und die Mitgliedstaaten zu weiteren Maßnahmen in diesem Bereich auf.

3.4. Nach Dafürhalten des EWSA muss der Binnenmarkt dazu dienen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt zu stärken. Er ist als ein sich ständig weiterentwickelnder Prozess konzipiert, was sowohl eine Schwäche als auch ein Risiko darstellt. Dies vermittelt ihm jedoch auch eine neue Aufgabe: die der Widerstandsfähigkeit. Diese neue Aufgabe kommt zu den traditionellen Aufgaben hinzu, die dynamisch bleiben müssen und nicht als selbstverständlich angesehen werden können.

3.5. Der EWSA fordert die Kommission und den Rat auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die europäische Industriepolitik und die Unternehmen bei der Verwirklichung der Ziele des grünen und des digitalen Wandels zu unterstützen. Dabei sollten sie die bestehenden EU-Instrumente nutzen und erforderlichenfalls den Vorschlag zur Einrichtung eines Europäischen Souveränitätsfonds weiterverfolgen. Er erinnert die Mitgliedstaaten und die Kommission gleichwohl daran, dass es bereits zahlreiche Finanzierungsprogramme und -instrumente gibt, deren Potenzial zuerst voll ausgeschöpft werden sollte, bevor weitere Instrumente hinzugefügt werden. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ihn an den Debatten über die Vorschriften bezüglich staatlicher Beihilfen zu beteiligen.

3.6. Der EWSA teilt die Auffassung⁽²⁾, dass die EU eine robuste und ehrgeizige Digitalpolitik braucht, um die Chancen der digitalen Innovation zu nutzen und die EU wettbewerbsfähiger zu machen. Der EWSA betont, dass ein echter Binnenmarkt und eine einfache grenzüberschreitende Gesetzgebung zahlreichen Branchen die Möglichkeit bieten, auf die Verbrauchernachfrage zu reagieren und in einem weltweiten, stärker digitalisierten Wettbewerbsumfeld konkurrenzfähig zu bleiben.

⁽²⁾ ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 1.

3.7. Die Digitalisierung des Binnenmarkts kann den Menschen und Unternehmen in Europa mehr Wachstum und Wohlergehen bieten. Der EWSA fordert die Europäische Kommission daher auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um mit mehr Investitionen die bestehende digitale Kluft zwischen den europäischen Regionen zu überwinden. Verstärkte Investitionen der Mitgliedstaaten in die allgemeine und berufliche Bildung sind entscheidend für den Aufbau des digitalen Binnenmarkts und die Steigerung seiner Wirksamkeit. Ziel muss es sein, qualifizierte Arbeitskräfte, innovative Unternehmen und hochwertige Arbeitsplätze zu gewährleisten und prekäre Arbeitsbedingungen zu bekämpfen.

3.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, sich auf die Risiken zu konzentrieren, die sich aus der Produktion, Verbreitung und Speicherung personenbezogener und sensibler Daten im Zuge der Digitalisierungsprozesse sowie aus ihrer Nutzung und Kontrolle ergeben. Gleichzeitig fordert er die Kommission auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diesem Risiko vorzubeugen. Die Schlussfolgerungen der laufenden Verhandlungen über das Abkommen des Europarats über künstliche Intelligenz, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit⁽³⁾ sollten dabei als Grundlage für den Rechtsrahmen dienen. Ziel muss es sein, personenbezogene Daten, Arbeitnehmer und Verbraucher zu schützen, indes die vertrauliche Verwendung dieser Daten zu ermöglichen, damit die Vorteile neuer Technologien auch zum Tragen kommen können.

3.9. Initiativen zur Digitalisierung und für sektorspezifische europaweite Datenräume müssen unbedingt beschleunigt werden, um eine bessere Analyse und Nutzung von Daten zugunsten der europäischen Gesellschaft und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu ermöglichen. Diese Datenräume könnten für die Entstehung und das Wachstum neuer skalierbarer industrieller Innovatoren und Start-up-Unternehmen sorgen. Ein gut funktionierender Binnenmarkt für Daten ist auch deshalb zentral, weil er untrennbar mit dem Binnenmarkt für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen sowie mit Energie- und Verkehrssystemen verbunden ist.

4. Der Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen

4.1. Nach Auffassung des EWSA müssen die Mängel des Binnenmarkts nach wie vor analysiert und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung ergriffen werden. Dies betrifft insbesondere die Überwindung des unnötigen Regelungs- und Verwaltungsaufwands, um die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Unternehmen unter Wahrung und Verbesserung der bestehenden Sozialschutzvorschriften zu fördern.

4.2. Der EWSA weist auf die von den Mitgliedstaaten verursachten Probleme hin, wenn sie der Annahme gemeinsamer Maßnahmen auf europäischer Ebene vorgreifen. Dadurch beeinflussen und lenken sie die in den europäischen Rechtsvorschriften gefundenen gemeinsamen Lösungen. In einigen Fällen liegt dies daran, dass die Europäische Kommission keine Maßnahmen vorgeschlagen hat. Manchmal kommen dabei aber auch die Mitgliedstaaten einem europäischen Vorschlag zuvor (z. B. Ursprungskennzeichnung von Fleischerzeugnissen, Kennzeichnung von Lebensmitteln auf der Packungsvorderseite, irischer Vorschlag zu gesundheitsbezogenen Warnhinweisen für alkoholische Getränke usw.), wodurch der Harmonisierungsprozess und der freie Warenverkehr behindert werden. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Europäische Kommission nachdrücklich auf, Vorschriften zu antizipieren, wenn dies notwendig ist, um eine Zunahme nationaler Regelungen zu vermeiden, die den Binnenmarkt fragmentieren.

4.3. In Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁴⁾ wird das Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft festgelegt. Diese Rechtsvorschrift sieht die Möglichkeit vor, dass ein Mitgliedstaat verpflichtet wird, die Annahme eines Gesetzesentwurfs um 12–18 Monate aufzuschieben, wenn eine EU-Initiative eingeleitet wird, die durch die nationale Regelung beeinträchtigt werden könnte und die verlängert wird. In der Praxis wird das Vorrecht der Europäischen Kommission jedoch nicht durchgesetzt, und letztlich sind es die Mitgliedstaaten, die die europäische Rechtsetzung konditionieren.

4.4. Ein anderes Instrument zur Beendigung oder Bekämpfung von Maßnahmen, die dem Binnenmarkt zuwiderlaufen, ist SOLVIT. Es ist für Fälle gedacht, in denen die Verwaltung eines Mitgliedstaats die europäischen Rechtsvorschriften nicht ordnungsgemäß anwendet und Bürger und Unternehmen an der uneingeschränkten Wahrnehmung ihrer Rechte im Binnenmarkt hindert. Es ist ein System zur Vermittlung zwischen den nationalen Verwaltungen, das in der Praxis eher auf der Entschlossenheit von Verwaltungen als auf ihrer Fähigkeit zur rechtlichen Abhilfe beruht. Der EWSA hält seine Wirksamkeit daher für begrenzt und verbesserungswürdig.

4.5. Ein weiteres zur Verfügung stehendes Instrument ist das Beschwerdeverfahren vor der Europäischen Kommission. Dieses Instrument wird vom EWSA als wirksam erachtet, da es flexibel und transparent ist. Es bedarf jedoch starker politischer Unterstützung, und das Verfahren sollte im Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit verbessert werden.

⁽³⁾ Beschluss (EU) 2022/2349 des Rates vom 21. November 2022 über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen im Namen der Europäischen Union über ein Übereinkommen des Europarats über künstliche Intelligenz, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (ABl. L 311 vom 2.12.2022, S. 138).

⁽⁴⁾ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

4.6. 2018 wurde eine Strategie zur Öffnung und Entwicklung der verschiedenen europäischen Sektoren verabschiedet. Es gibt aber nach wie vor Probleme, Diskriminierungen bestehen weiter, und nicht alle Mitgliedstaaten teilen der Europäischen Kommission die gemäß Artikel 15 Absatz 7 der Dienstleistungsrichtlinie erforderlichen Informationen mit.

4.7. Der EWSA weist darauf hin, dass verschiedene Sektoren wie die Finanzdienstleistungen oder der Einzel- und Großhandel stark fragmentiert sind. Sie haben es aber geschafft, sich auf europäischer Ebene zusammenzuschließen und dadurch stärker zu werden. Die Einzel- und Großhandelssektoren verkörpern dank Einkaufsallianzen und des Binnenmarkts den Geist und die unbestreitbaren Vorteile des Binnenmarkts zum täglichen Vorteil der europäischen Verbraucher. Große Herausforderungen bestehen nach wie vor im Hinblick auf die Harmonisierung und die wirksame Umsetzung der Niederlassungsfreiheit im Einzel- und Großhandelssektor. Die Strategie „Ein den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsener europäischer Einzelhandel“ ist immer noch nicht vollständig umgesetzt. Zudem müssen Einkaufsallianzen im Einzelhandel zum Wohl der Verbraucher und der Wettbewerbsförderung auf europäischer Ebene unterstützt werden.

5. Der Binnenmarkt für Arbeitnehmer

5.1. Unter den Herausforderungen für den Binnenmarkt verweist der EWSA auf den Wandel der Arbeit und die daraus resultierende Umgestaltung der Beziehungen zwischen den betroffenen Parteien sowie auf die damit verbundenen Risiken in Bezug auf die Flexibilität (bezüglich Stunden, Standort und Dienstleistungen). Dies betrifft insbesondere Plattformarbeiter und generell digitale Berufe sowie „Smart Working“.

5.2. Die jüngsten Krisen haben gezeigt, dass die Hauptpriorität des EU-Binnenmarkts darin bestehen sollte, den Lebensstandard und die Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie Wachstum und faire Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und ein unternehmensfreundliches und gutes soziales Umfeld zu schaffen. Trotz der Fortschritte sind 21,7 % der europäischen Bevölkerung nach wie vor von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (Eurostat, 2021).

5.3. Der EWSA hält die Freizügigkeit von Personen und Arbeitnehmern für einen der Eckpfeiler des Binnenmarkts. Er fordert daher eine beschleunigte Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen zwischen den Mitgliedstaaten. Besondere Aufmerksamkeit muss der Gewährleistung einer fairen Behandlung entsandter Arbeitnehmer in Bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen gelten.

5.4. Wie die Pandemiekrise gezeigt hat, ist die Freizügigkeit der Angehörigen der Gesundheitsberufe ein Faktor der Konvergenz und des Selbstschutzes der Europäischen Union. Viele Berufe (z. B. im Bereich des Rechts und des Unterrichts) sind davon aber nach wie vor weitgehend ausgeschlossen. Der EWSA ⁽⁵⁾ fordert eine Neugestaltung der beschäftigungs- und qualifikationsfördernden Maßnahmen sowie Investitionen in die Kompetenzen künftiger Arbeitnehmer durch verbesserte berufliche Aus- und Weiterbildung und individuelles Lernen, um die Unternehmen auf diese Weise zu unterstützen. Besonderes Augenmerk sollte grünen Arbeitsplätzen gewidmet werden.

5.5. Die digitale Infrastruktur ist für eine erfolgreiche Nutzung der Vorteile des Binnenmarkts in allen Gebieten und Regionen der EU (insbesondere in Regionen, deren Entwicklung hinter dem Durchschnitt zurückbleibt) von entscheidender Bedeutung. Entwicklungsrückstände bei der Infrastruktur verstärken Ungleichheiten und beeinträchtigen die Chancen von Menschen und Unternehmen. Daher fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, die notwendigen Maßnahmen zur Stärkung der Investitionen zu ergreifen, um die bestehende digitale Kluft in der EU zu überwinden. Besondere Aufmerksamkeit ist den Unternehmen, insbesondere den KMU, zu widmen.

6. Weitere Schritte — künftige Herausforderungen für den Binnenmarkt

6.1. Die EU-Organe müssen den Binnenmarkt weiter stärken, um sein volles Potenzial für die Schaffung von Wachstum, Arbeitsplätzen und einer besseren Gesellschaft in der Zukunft auszuschöpfen.

6.2. Die EU-Organe sollten unter Gewährleistung höherer Standards eine möglichst vollständige Harmonisierung des EU-Rechts anstreben, die eine unnötige Fragmentierung des Binnenmarkts, z. B. im Bereich der Besteuerung, verhindern kann. Der EWSA verweist auf die Herausforderungen, vor denen der Binnenmarkt steht. Es gilt, die Steuerharmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten fortzusetzen und Dumping zu vermeiden. Mittelfristig sollte Lohnkonvergenz erreicht und Sozialdumping und/oder unlauterer Wettbewerb verhindert werden, insbesondere bei der Mobilisierung von Investitionen, der Niederlassung von Unternehmen und der Anwerbung von Arbeitskräften.

6.3. Die Durchsetzung ist entscheidend, damit die Umsetzung und Vereinfachung zur Priorität und zum Leitprinzip des Binnenmarkts werden. Die EU-Organe müssen sicherstellen, dass die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge in einem stark politisierten europäischen Umfeld gewahrt bleibt. Sollten nationale Gesetzgeber — unter Nutzung ihres Ermessensspielraums — beschließen, weitere Anforderungen auf nationaler Ebene zu stellen, dann sollten sie dies in transparenter Weise tun, die Kommission und andere nationale Behörden entsprechend ihrer Verpflichtung aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung unterrichten und ihre Gründe erläutern. Darüber hinaus dürfen die Sanktionen innerhalb der EU nicht voneinander abweichen.

⁽⁵⁾ ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 1.

6.4. Qualität der Rechtsvorschriften bedeutet bessere Rechtsetzung. Der Vorbereitungsprozess sollte eine Überprüfung der Wettbewerbsfähigkeit in der Politikgestaltung, eine verbesserte Modellierung von Folgenabschätzungen und eine eingehendere Analyse der Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf den gesamten bürokratischen Aufwand für Unternehmen, insbesondere KMU, umfassen.

6.5. Unnötige nationale Hindernisse beseitigen: Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten im Sinne der Verbesserung des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen bewerten, ob die nationalen technischen Vorschriften noch zweckmäßig, zukunftssicher und verhältnismäßig sind.

6.6. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen mit einem starken Rechtsrahmen für gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer sorgen. Es gilt sicherzustellen, dass alle auf dem EU-Markt verkauften Produkte und Dienstleistungen EU-konform und sicher sind. Nur so kann das Vertrauen und die Sicherheit der Verbraucher im Einklang mit der neuen Verordnung über die Produkt- und Dienstleistungssicherheit, die auch digitale Produkte und Dienstleistungen umfasst, gewahrt werden.

6.7. Die EU-Organe müssen Protektionismus und Diskriminierung in den Mitgliedstaaten wirksam bekämpfen, um sicherzustellen, dass den Interessen der Verbraucher bei politischen Entscheidungen der EU und der Mitgliedstaaten gleichermaßen Rechnung getragen wird.

6.8. Die verfügbaren Instrumente sollten verbessert werden, um Unternehmen und Verbrauchern den Zugang zu Informationen über Meldungen zu ermöglichen (einziges Meldeportal) und die Verfahren sinnvoller und flexibler zu gestalten. Dies könnte z. B. durch den Ausbau von grenzüberschreitenden Beschwerdenetzen für Verbraucher erfolgen. Der EWSA plädiert für die Einrichtung leicht zugänglicher Streitbeilegungssysteme. Denn die Verbraucher würden mehr Vertrauen in den Binnenmarkt haben, wenn sie problemlos gegenüber in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen Rechtsmittel einlegen könnten.

6.9. Bezüglich eines Binnenmarkts für die Vergabe öffentlicher Aufträge: Dies ist ein Bereich mit nationalen Auflagen und Einschränkungen für Unternehmen, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, der das normale Funktionieren des Binnenmarkts verzerren kann. Eine entschlossene Reaktion der EU-Organe ist erforderlich, um den Rechtsrahmen, der zum sozialen Fortschritt der Bürger beiträgt⁽⁶⁾, zu vervollständigen.

6.10. Die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger sollten zusammenarbeiten, um nachhaltige Gemeinschaften sicherzustellen. Die Klimakrise ist sowohl eine Bedrohung als auch eine Chance: eine rasche Neuausrichtung des Binnenmarkts ist notwendig, um den geänderten Prioritäten des Grünen Deals Rechnung zu tragen. Der Einsatz emissionsfreier Technologien muss gefördert werden, und die Ausbildung der Arbeitskräfte ist rasch anzupassen. Grüne Investitionen könnten den Weg für eine lange Phase des Wachstums im EU-Binnenmarkt eröffnen und gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽⁶⁾ AB. C 341 vom 24.8.2021, S. 20.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit“**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes)**

(2023/C 228/05)

Berichtersteller: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Befassung durch den spanischen Ratsvorsitz Schreiben vom 27.7.2022

Rechtsgrundlage Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
(Sondierungsstellungnahme)

Zuständige Fachgruppe Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft

Annahme in der Fachgruppe 3.4.2023

Verabschiedung im Plenum 27.4.2023

Plenartagung Nr. 578

Ergebnis der Abstimmung

(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen) 158/73/12

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Prekäre Beschäftigung ist gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2017 „eine Beschäftigung, die nicht mit den internationalen und nationalen Normen und Rechtsvorschriften bzw. den Normen und Rechtsvorschriften der EU im Einklang steht und die weder ein für ein würdiges Leben notwendiges Einkommen noch ausreichenden Sozialschutz bietet“.

1.2. Arbeit kann ein Faktor zum Schutz der psychischen Gesundheit sein. Sie kann jedoch auch zur Entstehung von Krankheiten beitragen, weshalb die WHO sie als einen sozialen Determinanten von Gesundheit betrachtet.

1.3. Gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge erhöht prekäre Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit, dass sich die psychische Gesundheit der Beschäftigten verschlechtert. So erhöht beispielsweise eine hohe Arbeitsplatzunsicherheit die Wahrscheinlichkeit von Depressionen, Angstzuständen und Selbstmord. Hohe Anforderungen und wenig Kontrolle erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Krankschreibung aufgrund einer diagnostizierten psychischen Erkrankung. Ebenso erhöht die Kombination dieser beiden Risiken die Wahrscheinlichkeit depressiver Störungen.

1.4. Zu den Formen prekärer Beschäftigung zählen: unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung; niedrige Löhne, mit denen die Grundbedürfnisse nicht gedeckt werden können; Null-Stunden-Verträge, Abrufarbeit oder befristete Verträge zur Deckung eines dauerhaften Bedarfs; ständige Unsicherheit hinsichtlich der Beschäftigungsdauer, der Arbeitszeiten, der Entlohnung, der Aufgaben usw.; mangelnde Autonomie und Entfaltungsmöglichkeiten bei der Arbeit; zu hohe Anforderungen, die zu langen oder verdichteten Arbeitstagen sowie zu Konflikten zwischen Beruf und Familie führen. Solche Formen prekärer Beschäftigung werden von den Beschäftigten selten freiwillig gewählt, allerdings gibt es Arbeitnehmer, die sich dafür entscheiden.

1.5. Von prekärer Beschäftigung sind überdurchschnittlich häufig Beschäftigte in ausführenden Tätigkeiten, Frauen, junge Menschen und Zugewanderte betroffen. Hierdurch werden soziale Ungleichheiten verstärkt; Diskriminierung und sozial bedingte Risiken für psychische Erkrankungen können zunehmen.

1.6. Gemäß der Richtlinie 89/391/EWG des Rates ⁽¹⁾ über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäischen Sozialcharta, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte und ihrem Aktionsplan

⁽¹⁾ Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1).

dürfen weder die Erzielung und Steigerung von Unternehmensgewinnen noch die Senkung der Arbeitskosten oder die Gewährleistung von Flexibilität für Arbeitgeber zulasten des Arbeitsschutzes gehen.

1.7. Prekäre Beschäftigung ist mit der Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele in der EU nicht zu vereinbaren.

1.8. Zur Verringerung prekärer Beschäftigung und der Häufigkeit der damit verbundenen psychischen Probleme hält es der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) für notwendig, die Umsetzung und Durchsetzung der europäischen und nationalen Rechtsvorschriften sicherzustellen, in denen gute, gesunde und menschenwürdige Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen festgelegt werden.

1.9. Zu diesem Zweck hält es der EWSA für wesentlich, dass die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften stärker überwacht und kontrolliert wird, wofür den zuständigen Behörden genügend Ressourcen (IAO-Quote) zugewiesen werden müssen, und dass Verstöße mit angemessenen Bußgeldern geahndet werden.

1.10. Der EWSA schlägt ferner vor, Unternehmen und Organisationen, die die Einhaltung dieser Rechtsvorschriften nicht garantieren, im Einklang mit den geltenden Vergaberichtlinien von öffentlichen Aufträgen und Beihilfen auszuschließen.

1.11. Der EWSA nimmt die Mitteilung über den strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021-2027 (COM(2021) 323 final) zur Kenntnis. Der EWSA schlägt vor, darüber hinaus spezifische Rechtsvorschriften zur Prävention psychosozialer Risiken auf EU-Ebene zu erlassen. Auch sollte die Richtlinie über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG) weiterentwickelt und modernisiert sowie die Prävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken durch Änderungen in der Gestaltung, Verwaltung und Organisation der Arbeit verstärkt werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass spezifische nationale Rechtsvorschriften in diesem Bereich für wirksamere Präventivmaßnahmen und eine effektivere Verringerung der Gefahrenexposition sorgen. Die Vorteile solcher Rechtsvorschriften könnten daher mittels einer Richtlinie auf alle EU-Länder ausgeweitet werden.

1.12. Der EWSA betont, dass die Prävention festgestellter arbeitsbedingter psychosozialer Risiken durch organisatorische Eingriffe zur Umgestaltung der Arbeitsbedingungen ein Schritt zur Förderung der psychischen Gesundheit am Arbeitsplatz ist, der den Feststellungen in den WHO-Leitlinien bzw. im IAO-Kurzbericht vom September 2022 ⁽²⁾ entspricht.

1.13. Der EWSA nimmt die laufenden Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit von 2021 zur Kenntnis und befürwortet diese. Desgleichen schlägt der EWSA vor, geeignete Ansätze zu entwickeln, um den Einsatz künstlicher Intelligenz am Arbeitsplatz so zu steuern, dass arbeitsbedingten Risiken und einer Aushöhlung anderer Arbeitnehmerrechte vorgebeugt wird.

1.14. Schließlich fordert der EWSA die Gestaltung einer Industriepolitik auf europäischer und nationaler Ebene, die hochwertige Arbeitsplätze schafft, welche gesunde Arbeitsbedingungen sicherstellen und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die spanische Regierung erachtet es als eine Priorität ihres EU-Ratsvorsitzes 2023, die Auswirkungen prekärer Beschäftigung auf die psychische Gesundheit anzugehen. In diesem Bereich ist es dringend erforderlich, neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu ergreifen, um den Weg zu gesünderen, inklusiveren und menschenwürdigen Arbeitsmärkten zu ebnen ⁽³⁾. In diesem Sinne wird der EWSA um eine einschlägige Sondierungsstellungnahme ersucht.

⁽²⁾ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_856821/lang-en/index.htm

⁽³⁾ Zweite Vizepremierministerin, Ministerium für Arbeit und Soziales: Ersuchen um eine Sondierungsstellungnahme.

2.2. Prekäre Beschäftigung ist unvereinbar mit der Verwirklichung der Millenniumsziele der Vereinten Nationen für 2030, etwa der Nachhaltigkeitsziele 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“, 3 „Gesundheit und Wohlergehen“ oder 5 „Geschlechtergleichstellung“⁽⁴⁾. Laut WHO⁽⁵⁾ ist menschenwürdige Arbeit gut für die psychische Gesundheit. Ein schlechtes Arbeitsumfeld — etwa aufgrund von Diskriminierung und Ungleichheit, übermäßiger Arbeitsbelastung, geringem Einfluss auf die Arbeit sowie Arbeitsplatzunsicherheit — ist hingegen eine Gefahr für die psychische Gesundheit.

2.3. In der Entschließung des Europäischen Parlaments zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen⁽⁶⁾ wird prekäre Beschäftigung definiert als „eine Beschäftigung, die nicht mit den internationalen und nationalen Normen und Rechtsvorschriften bzw. den Normen und Rechtsvorschriften der EU im Einklang steht und die weder ein für ein würdiges Leben notwendiges Einkommen noch ausreichenden Sozialschutz bietet“.

2.4. Laut dem Thesaurus der EU-OSHA handelt es sich bei prekärer Beschäftigung um schlecht bezahlte, unsichere und ungeschützte Beschäftigung, deren Entlohnung zur Existenzsicherung nicht ausreicht⁽⁷⁾. Das internationale Netz für Forschung zu prekärer Beschäftigung (Precarious Work Research, PWR) versteht unter prekärer Beschäftigung wiederum ein multidimensionales Konstrukt, das unter anderem durch Arbeitsplatzunsicherheit, unzureichendes Einkommen und mangelnde Rechte und Schutz im Beschäftigungsverhältnis gekennzeichnet ist, was sowohl informelle als auch formelle Beschäftigte betreffen kann⁽⁸⁾. Wie Eurofound feststellt, gibt es keine allgemeingültige Definition für prekäre Beschäftigung, sie wird jedoch weithin als Problem anerkannt, das angegangen werden muss, um menschenwürdige und gesunde Arbeitsbedingungen im Einklang mit der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit⁽⁹⁾ zu gewährleisten.

2.5. Angesichts dieser Konzepte können bestimmte Formen der Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, die für eine schlechte Beschäftigungsqualität sorgen, als prekär angesehen werden. Hierzu zählen unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung, lange Arbeitszeiten oder ständige Abrufbereitschaft, niedrige oder unsichere Löhne, missbräuchlicher Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge, Null-Stunden-Verträge oder Abrufverträge, Arbeit ohne Vertrag oder Arbeit ohne Schutzmaßnahmen.

2.6. Prekäre Beschäftigung kann folgende Merkmale aufweisen: verdichtete und überlange Arbeitstage; mangelnde Autonomie und Entwicklungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz; unvorhersehbare und unsoziale Arbeitszeiten, die mit einem Familienleben unvereinbar sind; zu wenig Arbeitsstunden und unzureichende Löhne, die zur Deckung der Grundbedürfnisse nicht ausreichen; ständige Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der Beschäftigung und der Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten, Lohn, Aufgaben usw.); Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten, einschließlich Kollektivmaßnahmen, wodurch die Verhandlungsposition der Beschäftigten geschwächt wird; erhöhte Gefahr von Missbrauch, Diskriminierung und Belästigung und Mobbing; kein würdiges Lebensniveau trotz Erwerbstätigkeit („Erwerbsarmut“).

2.7. Prekäre Beschäftigung kann sich auf verschiedene Bereiche des täglichen Lebens auswirken, etwa auf die Gesundheit. Laut der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) geht aus Studien über die Auswirkungen prekärer Beschäftigung auf die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eine negative Korrelation hervor: je unsicherer der Arbeitsplatz, desto höher die damit verbundene Morbidität und Mortalität⁽¹⁰⁾.

2.8. Auf der Grundlage der qualitativ besten wissenschaftlichen Erkenntnisse (Langzeitstudien oder Studien unter Einbeziehung von Vergleichsgruppen, die auf große Datenbanken zurückgreifen, womit Zufälle und andere außer- und innerbetriebliche Ursachen ausgeschlossen werden können) lassen sich folgende spezifische Beispiele nennen: Das hohe Maß an wahrgenommener Arbeitsplatzunsicherheit, das für prekäre Beschäftigung kennzeichnend ist, erhöht die

⁽⁴⁾ Vereinte Nationen, Generalversammlung, Siebzigste Tagung (2015), *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, am 25. September 2015 verabschiedete Resolution der Generalversammlung.

⁽⁵⁾ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>

⁽⁶⁾ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0290_DE.html

⁽⁷⁾ <https://osha.europa.eu/en/tools-and-resources/eu-osha-thesaurus/term/62001d>

⁽⁸⁾ <https://doi.org/10.1186/s13643-021-01728-z>

⁽⁹⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/de/node/91840>

⁽¹⁰⁾ EU-OSHA (2013), *Priorities for occupational safety and health research in Europe: 2013-2020*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 10.2802/25457.

Wahrscheinlichkeit von Depressionen um 61 %, von Angstzuständen um 77 %⁽¹¹⁾ und von Suizid um 51 %⁽¹²⁾. Die Wahrscheinlichkeit, wegen einer diagnostizierten psychischen Erkrankung krank geschrieben zu werden, steigt bei hohen quantitativen Vorgaben um 23 % und bei wenig Kontrolle um 25 %⁽¹³⁾. Im Falle einer Kombination dieser beiden Faktoren nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Depression um 77 % zu. Ebenso erhöhen lange Arbeitszeiten das Depressionsrisiko um 14 %⁽¹⁴⁾.

2.9. Eine Beseitigung der arbeitsbedingten psychosozialen Risiken in der EU würde zu einem Rückgang der Depressionen um 17 % bis 35 % und der Herz-Kreislauf-Erkrankungen um 5 % bis 11 % führen⁽¹⁵⁾.

2.10. Prekäre Beschäftigungsformen und Arbeitsbedingungen werden von den Beschäftigten nur selten freiwillig gewählt. Untersuchungen zeigen übereinstimmend auf, dass hiervon häufiger Beschäftigte in ausführenden Tätigkeiten, Frauen, junge Menschen und Zugewanderte betroffen sind⁽¹⁶⁾, wobei soziale Ungleichheiten bezüglich sozialer Herkunft, Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und ethnischer Zugehörigkeit ausgenutzt werden, wodurch Formen bereichsübergreifender Diskriminierung, bestehende gesundheitliche Ungleichheiten und soziale bedingte Risiken für psychische Erkrankungen zunehmen können. Auch wenn diese Arbeitsformen häufig nicht die bevorzugte Option sind, gibt es doch Arbeitnehmer, die sich dafür entscheiden.

2.11. Die Prävalenz prekärer Beschäftigung variiert je nach Mitgliedstaat⁽¹⁷⁾ und Branche. Sie liegt höher bei Tätigkeiten, die im weiteren Sinne zur Haus- und Pflegearbeit gehören (etwa Reinigung, soziale und gesundheitliche Betreuung, Hotel- und Gastgewerbe, Sicherheitsdienst, Hauszustellung usw.)⁽¹⁸⁾, wobei dies durch die COVID-19-Pandemie noch zugenommen hat. Prekäre Beschäftigung gibt es jedoch in allen Sektoren, auch dem öffentlichen Sektor, und in allen Ländern.

2.12. Gemäß der Richtlinie 89/391/EWG über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit ist der Arbeitgeber verpflichtet, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen, zu sorgen. Gemäß Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen. Darüber hinaus hat jeder Arbeitnehmer u. a. das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub. Dies kommt auch in der Europäischen Sozialcharta, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte und ihrem Aktionsplan zum Ausdruck. Die Erzielung und Steigerung von Unternehmensgewinnen, die Senkung der Arbeitskosten oder die Gewährleistung von Flexibilität für Arbeitgeber dürfen nicht zulasten der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer gehen.

⁽¹¹⁾ Niedhammer, I., Bertrais, S., & Witt, K. (2021). Psychosocial work exposures and health outcomes: a meta-review of 72 literature reviews with meta-analysis. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 47(7), 489-508.

⁽¹²⁾ Blomqvist, S., Virtanen, M., LaMontagne, A. D., & Magnusson Hanson, L. L. (2022). Perceived job insecurity and risk of suicide and suicide attempts: a study of men and women in the Swedish working population. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 48(4), 293-301.

⁽¹³⁾ Duchaine, CS et al. (2020). Psychosocial stressors at work and the risk of sickness absence due to a diagnosed mental disorder: a systematic review and meta-analysis. *JAMA psychiatry*, 77(8), 842-851.

⁽¹⁴⁾ Niedhammer, Bertrais, Witt (2021) (siehe oben).

⁽¹⁵⁾ Niedhammer I et al. (2022). Update of the fractions of cardiovascular diseases and mental disorders attributable to psychosocial work factors in Europe. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 95(1), 233-247.

⁽¹⁶⁾ <https://oshwiki.osha.europa.eu/en/themes/precarious-work-definitions-workers-affected-and-osh-consequences>

⁽¹⁷⁾ Matilla-Santander N et al. (2019). Measuring precarious employment in Europe 8 years into the global crisis. *J Public Health (Oxf)*, 41(2):259-267.

⁽¹⁸⁾ Eurofound (2021). *Working conditions and sustainable work: An analysis using the job quality framework*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

2.13. Es wird darauf hingewiesen, dass die öffentlichen Gesundheitssysteme eine wichtige Rolle für die psychische Gesundheit im Allgemeinen spielen. Ohne rasche/notwendige Änderungen und Anpassungen in den öffentlichen Gesundheitssystemen und ohne verfügbare psychologische und psychiatrische Unterstützung (Notfall-, Online- und therapeutische Hilfe) wird die Frage der psychischen Gesundheit nicht nur der Beschäftigten, sondern aller Bürgerinnen und Bürger in Europa nicht angemessen angegangen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Das ungleiche Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit ist ein Risikofaktor für prekäre Beschäftigung. Dieses Machtverhältnis muss sowohl durch Gesetze als auch durch sozialen Dialog und gewerkschaftliche Betätigung ausgeglichen werden, um ein Umfeld zu schaffen, in dem die Beschäftigten geschützt werden und gleichzeitig günstige wirtschaftliche Bedingungen aufrechterhalten werden und unlauterer Wettbewerb vermieden wird.

3.2. Die Notwendigkeit, die Einhaltung der Rechtsvorschriften über die Rechte der Arbeitnehmer und ihre Vertretung zu stärken und auszubauen, zeigt sich an den drei Gründen, die Unternehmen in der EU dazu bewegen, Fragen des Arbeitsschutzes unternehmensintern anzugehen. Diese drei Gründe sind die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften (89,2 %), die Forderungen der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter (81,8 %) und drohende Sanktionen der zuständigen Arbeitsbehörden (79,4 %) ⁽¹⁹⁾.

3.3. Ein weiteres Beispiel für die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Verringerung prekärer Arbeitsverträge ist in Spanien zu beobachten: Durch die kürzlich verabschiedete Arbeitsmarktreform — ein Ergebnis des sozialen Dialogs — ist der ungewöhnlich hohe Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt gesunken.

4. Vorschläge

4.1. Der EWSA verweist auf gesicherte Erkenntnisse, wonach prekäre Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit psychischer Gesundheitsprobleme erhöht. Im Einklang mit den Empfehlungen der Wissenschaft bezüglich der Gesundheit am Arbeitsplatz, der öffentlichen Gesundheit und der Arbeitsepidemiologie und den Empfehlungen internationaler Institutionen in Bezug auf die psychische Gesundheit am Arbeitsplatz sowie unter Berücksichtigung der Rechte, die in der Richtlinie 89/391/EWG über die Verhütung von Gefahren am Arbeitsplatz festgelegt sind, zielen alle hier vorgeschlagenen Maßnahmen vom Ansatz her bewusst darauf ab, das Ausmaß der mit prekärer Beschäftigung verbundenen Risiken einzudämmen, um einer Verschlechterung der psychischen Gesundheit vorzubeugen. Da die Risikofaktoren, die sich auf die psychische Gesundheit auswirken können, je nach Branche und sogar innerhalb derselben Branche von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz sehr unterschiedlich sind, lassen sich die besten Lösungen meist im Zuge des sozialen Dialogs auf Branchen- oder Unternehmensebene finden, was einen zielgerichteten Ansatz unter Berücksichtigung aller rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglicht.

4.2. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission in ihrem strategischen Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2021-2027) ⁽²⁰⁾ unter anderem Folgendes angekündigt hat:

- Einleitung einer „EU-OSHA-Kampagne für gesunde Arbeitsplätze“ 2023-2025 zur Schaffung einer sicheren und gesunden digitalen Zukunft, die insbesondere psychosoziale und ergonomische Risiken abdeckt;
- Vorbereitung einer nichtlegislativen Initiative auf EU-Ebene zum Thema psychische Gesundheit am Arbeitsplatz in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern, in deren Rahmen neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit der psychischen Gesundheit von Arbeitskräften bewertet und vor Ende 2022 Leitlinien für Maßnahmen vorgelegt werden;
- Entwicklung der analytischen Grundlage, von E-Tools und Anleitungen für Risikobewertungen im Zusammenhang mit grünen und digitalen Arbeitsplätzen und Prozessen, einschließlich insbesondere psychosozialer und ergonomischer Risiken.

⁽¹⁹⁾ <https://visualisation.osha.europa.eu/esener/en/survey/datavisualisation/2019>

⁽²⁰⁾ Strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021-2027. Arbeitsschutz in einer sich wandelnden Arbeitswelt (COM(2021) 323 final).

4.3. *Gewährleistung der Anwendung der bestehenden europäischen und nationalen Rechtsvorschriften, mit denen hochwertige Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen festgelegt werden*

4.3.1. Der EWSA stellt fest, dass die bestehenden europäischen Richtlinien über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Vertretung und Beteiligung die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Arbeitszeitgestaltung (2003/88/EG⁽²¹⁾), der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ((EU) 2019/1158⁽²²⁾), angemessenen Mindestlöhnen ((EU) 2022/2041⁽²³⁾), der Gleichbehandlung (2006/54/EG⁽²⁴⁾; 2000/78/EG⁽²⁵⁾; 2000/43/EG⁽²⁶⁾), transparenten und vorhersehbaren Arbeitsbedingungen ((EU) 2019/1152⁽²⁷⁾), der Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG und die einschlägige Weiterentwicklung) sowie der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter (2009/38/EG⁽²⁸⁾, 2003/72/EG⁽²⁹⁾, 2002/14/EG⁽³⁰⁾) regeln. Darüber hinaus sind die Vereinigungs-, Tarif-, Demonstrations- und Streikfreiheit durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützt. Die vollständige Umsetzung dieser Rechtsvorschriften könnte Arbeitnehmern zu menschenwürdiger Arbeit verhelfen, die Unsicherheit verringern und die psychische Gesundheit fördern.

4.3.2. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die Umsetzung, Durchsetzung und Einhaltung dieser Rechtsvorschriften bezüglich der Arbeitsbedingungen, die als notwendige Mindestrechte festgelegt sind, sowie die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften noch Raum für Verbesserungen bieten.

4.4. Daher schlägt der EWSA vor,

4.4.1. die Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zur Durchsetzung der bestehenden arbeitsrechtlichen Vorschriften, die unter diese Richtlinien fallen, auszuweiten, um deren wirksame Umsetzung zu gewährleisten. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten die zuständigen Arbeitsbehörden entsprechend den von der IAO empfohlenen Quoten⁽³¹⁾ mit genügend Personal ausstatten;

4.4.2. Verstöße gegen diese Richtlinien mit angemessenen Bußgeldern zu ahnden;

4.4.3. die Teilnahme an europäischen, nationalen oder lokalen Ausschreibungen und öffentlichen Beihilfen jeglicher Art im Einklang mit den geltenden Vergaberichtlinien systematisch auszuschließen, wenn die Einhaltung dieser Richtlinien nicht gewährleistet ist;

4.4.4. die Möglichkeiten, die der Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter für die EU-weite Koordinierung bei der Überwachung der Durchsetzung der in Nummer 4.3.1 genannten Rechtsvorschriften bietet, in vollem Umfang nutzen.

4.4.5. Der EWSA befürwortet die laufenden Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit von 2021 und nimmt die laufenden Verhandlungen über den Standpunkt des Rates sowie die vom EP-Ausschuss für Beschäftigung im Dezember 2022 vorgeschlagenen Änderungen zur Kenntnis. Desgleichen schlägt der EWSA vor, geeignete Ansätze zu entwickeln, um den Einsatz künstlicher Intelligenz am Arbeitsplatz so zu steuern, dass arbeitsbedingten Risiken und einer Aushöhlung anderer Arbeitnehmerrechte vorgebeugt wird.

⁽²¹⁾ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9).

⁽²²⁾ Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 79).

⁽²³⁾ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 33).

⁽²⁴⁾ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23).

⁽²⁵⁾ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16).

⁽²⁶⁾ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22).

⁽²⁷⁾ Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105).

⁽²⁸⁾ Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28).

⁽²⁹⁾ Richtlinie 2003/72/EG des Rates vom 22. Juli 2003 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. L 207 vom 18.8.2003, S. 25).

⁽³⁰⁾ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29).

⁽³¹⁾ https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_844151/lang-en/index.htm, § 4.1.8.

4.5. Fokussierung auf die Prävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken

4.5.1. Der EWSA nimmt die Mitteilung über den strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021-2027 (COM(2021) 323 final) zur Kenntnis. Der EWSA schlägt vor, darüber hinaus spezifische Rechtsvorschriften zur Prävention psychosozialer Risiken auf EU-Ebene zu erlassen. Die Richtlinie über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG) sollte weiterentwickelt und modernisiert sowie die Prävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken durch Änderungen in der Gestaltung, Verwaltung und Organisation der Arbeit verstärkt werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass spezifische nationale Rechtsvorschriften in diesem Bereich für wirksamere Präventivmaßnahmen und eine effektivere Verringerung der Gefahrenexposition sorgen⁽³²⁾.

4.5.2. Darüber hinaus betont der EWSA, dass das Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld auf der 110. Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2022 in den IAO-Rahmen der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgenommen wurde und dass die Prävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken durch organisatorische Eingriffe zur Umgestaltung der Arbeitsbedingungen ein wesentlicher Schritt zur Förderung der psychischen Gesundheit am Arbeitsplatz ist, der den Feststellungen in den WHO-Leitlinien bzw. im IAO-Kurzbericht zu konkreten Strategien vom September 2022⁽³³⁾ entspricht. Neben der Prävention psychosozialer Risiken empfehlen diese Einrichtungen in einem zweiten Schritt, die psychische Gesundheit am Arbeitsplatz zu verbessern, sie zu schützen und zu fördern, insbesondere durch Schulungen und Maßnahmen zur Steigerung der psychischen Gesundheitskompetenz. Der dritte Schritt besteht darin, Beschäftigte mit psychischen Erkrankungen dabei zu unterstützen, sich umfassend und gerecht an der Arbeit zu beteiligen, und zwar durch angemessene Anpassungsmaßnahmen und Programme für die Rückkehr an den Arbeitsplatz. Schließlich wird empfohlen, durch Führung, Investitionen, Rechte, Integration, Teilhabe, wissenschaftliche Erkenntnisse und die Einhaltung einschlägiger Rechtsvorschriften ein günstiges Umfeld mit bereichsübergreifenden Maßnahmen zur Verbesserung der psychischen Gesundheit am Arbeitsplatz zu schaffen.

4.5.3. Der EWSA betont im Einklang mit der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über arbeitsbedingten Stress, dass gemäß der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG alle Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet sind, die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz zu schützen. Diese Verpflichtung schließt Probleme des arbeitsbedingten Stresses insofern mit ein, als sie eine Gefährdung für die Gesundheit und Sicherheit nach sich ziehen.

4.5.4. In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA vor, in dieser Richtlinie die Primärprävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken mit einem organisatorischen und kollektiven Ansatz zu entwickeln. Hierfür würden folgende Fragen behandelt werden:

4.5.4.1. Qualitätsanforderungen an die verwendeten Bewertungsmethoden (Stützung auf Gesundheitsdaten, mit denen u. a. die psychosozialen Risiken entsprechend wissenschaftlicher Erkenntnisse gemessen und Ungleichheiten veranschaulicht werden);

4.5.4.2. ggf. Festlegung, Planung und Durchführung von Präventivmaßnahmen zur Beseitigung oder Minimierung dieser Risiken, 1) als Reaktion auf die Ergebnisse der Bewertung psychosozialer Risiken, und 2) zur ursächlichen Änderung der als schädlich erkannten Arbeitsbedingungen durch organisatorische Eingriffe, um zu vermeiden, dass sich Präventivmaßnahmen ausschließlich auf die Stärkung und Rehabilitation der Betroffenen konzentrieren;

4.5.4.3. die Verpflichtung der Unternehmen, die arbeitsbedingten Risiken zu verringern, indem geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um festgestellte arbeitsbedingte psychosoziale Risiken anzugehen und dabei die Arbeitsbedingungen neu zu gestalten, und zwar mittels: Verbesserung der Technologie und der Produktionsverfahren für Waren und Dienstleistungen sowie Erhöhung der Zahl der Arbeitskräfte, um die Arbeitsbelastung zu verringern; Sicherstellung von Arbeitszeiten, die mit familiärer Betreuungsarbeit vereinbar sind; Förderung partizipativer und kooperativer Arbeitsmethoden, um eine Einflussnahme zu ermöglichen und die funktionelle Unterstützung unter Kollegen und durch Vorgesetzte zu verstärken; Einführung fairer Einstellungs-, Aufgabenzuweisungs-, Schulungs- und Beförderungsverfahren zur Verbesserung der Führungsqualität; Gestaltung bereichernder Aufgaben, um die Anwendung vorhandener sowie das Erlernen neuer Fähigkeiten und Kenntnisse zu ermöglichen; Förderung der Stabilität der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und Vorhersehbarkeit von Veränderungen, die begründet und angemessen sein müssen, um Arbeitsplatzunsicherheit zu vermeiden; eine angemessene Entlohnung, die im Einklang mit dem geltenden Recht, dem sozialen Dialog und Tarifverträgen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. All diese Maßnahmen würden dazu beitragen, prekäre Beschäftigung zu verringern und die psychische Gesundheit zu schützen;

⁽³²⁾ Jain, A. et al (2022), *The impact of national legislation on psychosocial risks on organisational action plans, psychosocial working conditions, and employee work-related stress in Europe*. Social Science & Medicine 302.

⁽³³⁾ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-safework/documents/publication/wcms_856976.pdf

4.5.4.4. die Verpflichtung, den präventiven Zweck der Bewertung gebührend zu berücksichtigen, um ein effizientes Risikomanagement zu fördern, indem rein formelle Neubewertungen vermieden werden;

4.5.4.5. all diese Maßnahmen zur proaktiven Prävention psychosozialer Risiken — von der Konzeption der Bewertung über organisatorische Veränderungen bis hin zur Überwachung ihrer Wirksamkeit bezüglich der Verringerung der Risiken — müssen gemäß den geltenden Vorschriften über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und/oder ihrer Vertreter auf deren Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretung am Arbeitsplatz oder auf Unternehmensebene beruhen. Zu diesem Zweck sollte im Einklang mit den bestehenden nationalen Vorschriften dafür Sorge getragen bzw. garantiert werden, dass die einschlägigen Gremien — etwa Arbeitsschutzausschüsse, Präventionsbeauftragte und Betriebsräte — vorhanden sind und funktionieren, wenn dies in den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Tarifverträgen vorgesehen ist. Verhandlungen zwischen der Arbeitnehmervertretung und der Arbeitgeberseite sollten ebenfalls im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften und Tarifverträgen sichergestellt werden.

4.6. Eine Industriepolitik, die die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze fördert

4.6.1. Die Fähigkeit der Unternehmen zur Schaffung hochwertiger, qualifizierter Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft wird unter anderem durch die Industriepolitik der einzelnen Länder beeinflusst. Der EWSA schlägt daher vor, bei der Gestaltung der Industriepolitik auf europäischer Ebene der angestrebten Schaffung qualifizierter und hochwertiger Arbeitsplätze, die gesunde Arbeitsbedingungen gewährleisten und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, Rechnung zu tragen. Dies könnte sich unter anderem auf Folgendes stützen:

4.6.1.1. eine viel aktivere Rolle der Behörden, einschließlich der Agenturen für wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere bei der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur und bei einer aktiven Beschäftigungspolitik, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Wirtschaftszweige mit dem größten Potenzial zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze vor Ort ausgerichtet ist. Die begünstigten Unternehmen müssen im Gegenzug eine Mindestanzahl solcher Arbeitsplätze schaffen;

4.6.1.2. die Ausrichtung von FuE-Investitionen auf produktivitätssteigernde und zugleich arbeitnehmerfreundliche Technologien, um deren Wertschöpfungskapazität durch Synergien zu verbessern;

4.6.1.3. die Aufnahme von Kriterien für die Prävention arbeitsbedingter Risiken und den Schutz der Gesundheit der Beschäftigten in die Gestaltung der Industriepolitik;

4.6.1.4. Aufnahme von Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung, mit denen Arbeitnehmerrechte gewährleistet werden, in internationale Handelsabkommen.

4.7. Der EWSA schlägt vor, in den bereichsübergreifenden Lehrplan für die allgemeine Schul- und die berufliche Bildung die Vermittlung von Kenntnissen über die jeweiligen individuellen und kollektiven Arbeitnehmerrechte sowie von unternehmerischen Fähigkeiten aufzunehmen, um die künftigen Arbeitnehmer bzw. Unternehmerinnen und Unternehmer diesbezüglich mit den notwendigen Kenntnissen auszustatten.

4.8. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Erhebungen und Daten von Eurofound, EU-OSHA und Eurostat schlägt der EWSA vor, regelmäßig die häufigsten Formen prekärer Beschäftigung und den Kontext ihrer Entstehung (Länder, Branchen usw.) sowie die am stärksten betroffenen Gruppen (Beschäftigte in ausführenden Tätigkeiten, Frauen, junge Menschen usw.) zu ermitteln und ihre Entwicklung zu beobachten.

4.9. Der EWSA plädiert dafür, den Zusammenhang zwischen der Qualität der Arbeit und der psychischen Gesundheit stärker zu erforschen. Hierfür sollten zunächst die epidemiologischen Informations- und Überwachungssysteme in diesen Bereichen verbessert werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

ANHANG

Die folgenden abgelehnten Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 60 Absatz 2 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 1

von

BLIJLEVENs René

DANISMAN Mira-Maria

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/745

Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit

Ziffer 2.7

Neue Ziffer:

Gliederungsebene: nach bestehender Ziffer 2.6

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	Gemäß der vom EP in seiner Entschließung aus dem Jahr 2017⁽¹²⁾ verwendeten Definition wird unter prekärer Beschäftigung eine Beschäftigung verstanden, die nicht mit den einschlägigen Rechtsvorschriften im Einklang steht. Diese Definition sieht jedoch als Kriterium auch vor, dass die Beschäftigung „weder ein für ein würdiges Leben notwendiges Einkommen noch ausreichenden Sozialschutz bietet“. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es laut Eurofound in Europa keine allgemein anerkannte Definition für den Begriff „prekäre Beschäftigung“ gibt, während die Notwendigkeit, dieses komplexe Phänomen anzugehen, jedoch weithin anerkannt wird. Laut WHO können bei der Arbeit Risiken für die psychische Gesundheit — sogenannte psychosoziale Risiken — auftreten, die mit dem Arbeitsinhalt, den Arbeitszeiten, spezifischen Merkmalen des Arbeitsplatzes, den Karriereemöglichkeiten oder anderen Faktoren zusammenhängen. Die WHO weist zudem darauf hin, dass psychosoziale Risiken zwar in allen Branchen auftreten, bestimmte Arbeitnehmer aber aufgrund des Inhalts, des Ortes und der Art ihrer Arbeit eher exponiert sind⁽¹³⁾. Auch in der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über arbeitsbedingten Stress⁽¹⁴⁾ wird darauf hingewiesen, dass dieser Stress durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen werden kann, wie z. B. Arbeitsinhalt, Arbeitsorganisation, Arbeitsumgebung, unzulängliche Kommunikation usw. Demzufolge muss bei der Bewertung des Zusammenhangs zwischen prekären Beschäftigungsverhältnissen und Risiken für die psychische Gesundheit berücksichtigt werden, dass es in Europa keine allgemein anerkannte Definition gibt. Darüber hinaus muss bei der Bewertung Folgendes in Rechnung gestellt werden: — Zwischen prekären Arbeitsverhältnissen im Sinne dieser Stellungnahme und schlechter psychischer Gesundheit besteht zwar kein automatischer

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	Kausalzusammenhang, aber prekäre Beschäftigung ist einer der Risikofaktoren, die sich negativ auf die psychische Gesundheit von Arbeitnehmern auswirken können. Die in den Ziffern 1.5 und 2.6 dieser Stellungnahme⁽¹⁵⁾ angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu dieser Erwägung bzw. tragen ihr nicht ausreichend Rechnung. — Die psychische Gesundheit resultiert aus einer Mischung individueller, familiärer, sozioökonomischer und ökologischer Gegebenheiten. Einige Risikofaktoren für die psychische Gesundheit finden sich am Arbeitsplatz, aber auch in der Gesellschaft insgesamt. Die Feststellung einer prekären Beschäftigung muss stets auf einer Beurteilung der individuellen Situation beruhen. Dies kommt auch in der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über arbeitsbedingten Stress⁽¹⁶⁾ zum Ausdruck, wonach bei der Bekämpfung der Probleme im Zusammenhang mit arbeitsbedingten Stress die Diversität der Beschäftigten berücksichtigt werden muss, denn unterschiedliche Personen können verschieden auf vergleichbare Situationen reagieren, und ein und dieselbe Person kann auf gleiche Situationen zu verschiedenen Zeiten des Lebens unterschiedlich reagieren. Die in den Ziffern 1.5 und 2.6 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu diesen Erwägungen bzw. tragen ihnen nicht ausreichend Rechnung. — Darüber hinaus sind viele der Fragen im Zusammenhang mit verschiedenen Beschäftigungsformen bereits Gegenstand von Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitszeiten und andere relevante Aspekte. Die in den Ziffern 1.11, 2.6, 4.5.1, 4.5.4 und 4.5.4.3 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu diesen Erwägungen bzw. tragen ihnen nicht ausreichend Rechnung. — Zugleich können die in dieser Stellungnahme als prekär angesehenen Arbeitsformen auch ein Sprungbrett für den Eintritt in den Arbeitsmarkt und den schrittweisen Übergang zu einer sichereren Beschäftigung sein. Die in Ziffer 1.5 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu dieser Erwägung bzw. tragen ihr nicht ausreichend Rechnung. ⁽¹²⁾ Angenommene Texte — Entschließung des EP zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen — Dienstag, 4. Juli 2017 (europa.eu). ⁽¹³⁾ https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work. ⁽¹⁴⁾ Siehe https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Work-related%20Stress%202004_Framework%20Agreement%20-%20DE.pdf und https://www.buisseseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2005-00679-EN.pdf. ⁽¹⁵⁾ Die hier verwendete Nummerierung bezieht sich auf die Nummerierung der Ziffern in der Stellungnahme der Fachgruppe SOC, wie sie dem Plenum vorgelegt wird und im Mitgliederportal für die EWSA-Plenartagung am 26./27. April erscheint (bei Annahme dieser oder anderer Änderungsanträge kann sich die Nummerierung ändern). ⁽¹⁶⁾ Siehe https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Work-related%20Stress%202004_Framework%20Agreement%20-%20DE.pdf und https://www.buisseseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2005-00679-EN.pdf.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 81

Nein-Stimmen: 127

Enthaltungen: 13

ÄNDERUNGSANTRAG 3**von**

BLIJLENS René

DANISMAN Mira-Maria

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/745**Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit****Ziffer 4.5.1****Neue Ziffer:****Gliederungsebene: nach bestehender Ziffer 4.5**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	<i>Die Förderung der psychischen Gesundheit und des Wohlbefindens liegt im Interesse der gesamten Gesellschaft. Im Arbeitsleben ist die Förderung der psychischen Gesundheit wichtig, da psychische Probleme zu geringerer Arbeitsproduktivität und Arbeitsleistung sowie höheren Fehlzeiten führen können, während eine gute psychische Gesundheit mit größerer Motivation und Produktivität einhergeht. Der EWSA unterstützt den Ansatz der Kommission ⁽²⁹⁾, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern eine nichtlegislative Initiative auf EU-Ebene zum Thema psychische Gesundheit am Arbeitsplatz vorzubereiten, in der neu auftretende Fragen im Zusammenhang mit der psychischen Gesundheit der Arbeitnehmer behandelt werden. Der EWSA begrüßt auch das Ziel der Kommission, psychosoziale und ergonomische Risiken in die Kampagne für gesunde Arbeitsplätze einzubeziehen. Nach Ansicht des EWSA sollte auf EU- und nationaler Ebene sowie am Arbeitsplatz der Entwicklung geeigneter Strategien und/oder Maßnahmen für Primärprävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken, ggf. mit einem organisatorischen und kollektiven Ansatz, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es besteht jedoch keine Notwendigkeit, spezifische EU-Rechtsvorschriften zur Prävention psychosozialer Risiken vorzuschlagen. Die in den Ziffern 1.11, 4.5.1, 4.5.4 und 4.5.4.3 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu dieser Erwägung bzw. tragen ihr nicht ausreichend Rechnung.</i> ⁽²⁹⁾ COM(2021) 323 final

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 91

Nein-Stimmen: 127

Enthaltungen: 18

ÄNDERUNGSANTRAG 4**von**

BLIJLEVENs René

DANISMAN Mira-Maria

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/745**Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit****Ziffer 4.6.1****Neue Ziffer:****Gliederungsebene: nach bestehender Ziffer 4.6**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	Ange­si­chts der tiefgreifenden Ver­än­de­run­gen im Ge­schäfts­um­feld muss die EU dringend eine um­fas­sen­de und zeit­ge­mä­ße, auf In­no­va­tion und Ex­zel­lenz ba­sie­ren­de In­dus­trie­po­li­tik ent­wickeln. Un­ter­neh­men schaf­fen Ar­beits­plät­ze und bie­ten hoch­wertige Be­schäf­ti­gung, wenn ein gün­stiges Re­ge­lungs- und In­ves­ti­ti­ons­um­feld ge­ge­ben und eine pro­fi­table Ge­schäfts­tä­tig­keit mög­lich ist. Das be­deutet, dass Ar­beits­plät­ze nicht im Ra­hmen einer In­dus­trie­po­li­tik ge­plant wer­den könn­en. Ebe­so wenig ist es nach­haltig oder ver­nünf­tig zu ver­lan­gen, dass Un­ter­neh­men, die von In­fra­struk­tur oder ak­ti­ven ar­beits­markt­po­li­ti­schen Maß­nah­men pro­fi­tie­ren, eine Min­dest­zahl von Ar­beits­plät­zen schaf­fen. Da­rüber hi­naus gibt es pa­ral­lel zur In­dus­trie­po­li­tik die gel­ten­den na­tio­na­len und EU-Rechts­vor­schrif­ten über Ge­sun­dheit und Si­che­rheit am Ar­beits­platz, wo­bei die In­dus­trie­po­li­tik selbst kei­ne Kri­te­rien für die Prä­ven­ti­on ar­beits­be­ding­ter Ri­si­ken lie­fert. Und schließ­lich brau­chen die Un­ter­neh­men Zu­gang zu qua­li­fi­zierten Ar­beits­kräf­ten; sie sind der­zeit je­doch mit Ar­beits­kräf­te­man­gel und Qua­li­fi­ka­ti­ons­de­fi­zi­ten kon­fron­tiert. Dies macht die Be­deu­tung wirksamer Sys­te­me des lebens­lan­gen Ler­nens und bes­se­rer Pro­gno­sen über den künf­ti­gen Qua­li­fi­ka­ti­ons­be­darf deut­lich. Die in den Zif­fern 4.6.1.1 und 4.6.1.3 dieser Stel­lung­nah­me an­ge­spro­che­nen Punk­te ste­hen im Wi­derspruch zu diesen Er­wä­gun­gen bzw. tra­gen ihnen nicht aus­rei­chend Rech­nung.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 89

Nein-Stimmen: 139

Enthaltungen: 9

ÄNDERUNGSANTRAG 5**von**

BLIJLENS René

DANISMAN Mira-Maria

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/745**Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit****Ziffer 1.3****Neue Ziffer:****Gliederungsebene: nach bestehender Ziffer 1.2**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	Beispielsweise wird in der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über arbeitsbedingten Stress⁽¹⁾ darauf hingewiesen, dass dieser Stress durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen werden kann, wie z. B. Arbeitsinhalt, Arbeitsorganisation, Arbeitsumgebung, unzulängliche Kommunikation usw. Demzufolge muss bei der Bewertung des Zusammenhangs zwischen prekären Beschäftigungsverhältnissen und Risiken für die psychische Gesundheit berücksichtigt werden, dass es in Europa keine allgemein anerkannte Definition gibt. Darüber hinaus muss bei der Bewertung Folgendes in Rechnung gestellt werden: — Zwischen prekären Arbeitsverhältnissen im Sinne dieser Stellungnahme und schlechter psychischer Gesundheit besteht zwar kein automatischer Kausalzusammenhang, aber prekäre Beschäftigung ist einer der Risikofaktoren, die sich negativ auf die psychische Gesundheit von Arbeitnehmern auswirken können. Die in den Ziffern 1.5 und 2.6 dieser Stellungnahme⁽²⁾ angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu dieser Erwägung bzw. tragen ihr nicht ausreichend Rechnung. — Die psychische Gesundheit resultiert aus einer Mischung individueller, familiärer, sozioökonomischer und ökologischer Gegebenheiten. Einige Risikofaktoren für die psychische Gesundheit finden sich am Arbeitsplatz, aber auch in der Gesellschaft insgesamt. Die Feststellung einer prekären Beschäftigung muss stets auf einer Beurteilung der individuellen Situation beruhen. Die in den Ziffern 1.5 und 2.6 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu diesen Erwägungen bzw. tragen ihnen nicht ausreichend Rechnung.

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	— Darüber hinaus sind viele der Fragen im Zusammenhang mit verschiedenen Beschäftigungsformen bereits Gegenstand von Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitszeiten und andere relevante Aspekte. Die in den Ziffern 1.11, 2.6, 4.5.1, 4.5.4 und 4.5.4.3 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu diesen Erwägungen bzw. tragen ihnen nicht ausreichend Rechnung. — Zugleich können die in dieser Stellungnahme als prekär angesehenen Arbeitsformen auch ein Sprungbrett für den Eintritt in den Arbeitsmarkt und den schrittweisen Übergang zu einer sichereren Beschäftigung sein. Die in Ziffer 1.5 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu dieser Erwägung bzw. tragen ihr nicht ausreichend Rechnung. (¹) Siehe https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2019-09/Work-related%20Stress%202004_Framework%20Agreement%20-%20DE.pdf und https://www.buisseseurope.eu/sites/buisseseurope/files/media/imported/2005-00679-EN.pdf. (²) Die hier verwendete Nummerierung bezieht sich auf die Nummerierung der Ziffern in der Stellungnahme der Fachgruppe SOC, wie sie dem Plenum vorgelegt wird und im Mitgliederportal für die EWSA-Plenartagung am 26./27. April erscheint (bei Annahme dieser oder anderer Änderungsanträge kann sich die Nummerierung ändern).

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 83

Nein-Stimmen: 139

Enthaltungen: 15

ÄNDERUNGSANTRAG 6

von

BLIJLEVENS René

DANISMAN Mira-Maria

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

POTTIER Jean-Michel

VADÁSZ Borbála

SOC/745

Prekäre Beschäftigung und psychische Gesundheit

Ziffer 1.4

Neue Ziffer:

Gliederungsebene: nach bestehender Ziffer 1.3 (siehe Änderungsantrag 5)

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
	Der EWSA unterstützt den Ansatz der Kommission ⁽³⁾, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern eine nichtlegislative Initiative auf EU-Ebene zum Thema psychische Gesundheit am Arbeitsplatz vorzubereiten, in der neu aufkommende Fragen im Zusammenhang mit der psychischen Gesundheit der Arbeitnehmer behandelt werden. Nach Ansicht des EWSA sollte auf EU- und nationaler Ebene sowie am Arbeitsplatz der Entwicklung geeigneter Strategien und/oder Maßnahmen für Primärprävention arbeitsbedingter psychosozialer Risiken, ggf. mit einem organisatorischen und kollektiven Ansatz, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es besteht jedoch keine Notwendigkeit, spezifische EU-Rechtsvorschriften zur Prävention psychosozialer Risiken vorzuschlagen. Die in den Ziffern 1.11, 4.5.1, 4.5.4 und 4.5.4.3 dieser Stellungnahme angesprochenen Punkte stehen im Widerspruch zu dieser Erwägung bzw. tragen ihr nicht ausreichend Rechnung. ⁽³⁾ Mitteilung „Strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021–2027 — Arbeitsschutz in einer sich wandelnden Arbeitswelt“ — COM(2021) 323 final.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 91

Nein-Stimmen: 141

Enthaltungen: 11

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Demokratie am Arbeitsplatz“**(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes)**

(2023/C 228/06)

Berichtersteller: **Reiner HOFFMANN**Ko-Berichtersteller: **Krzysztof BALON**

Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes	Schreiben vom 27.7.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	175/69/13

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Über Jahrzehnte hat sich in den europäischen Rechtsvorschriften ein robustes System der Beteiligung von Arbeitnehmern am Arbeitsplatz entwickelt, das auf dem Recht und den gelebten Praktiken in den Mitgliedstaaten sowie auf den Grundfreiheiten der EU fußt. Eine demokratische Arbeitswelt ist konstitutiv für die Fortentwicklung des europäischen Sozialmodells in einem nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Umfeld.

1.2. Gerade die zurückliegenden Krisen haben gezeigt, dass sich aktiv wahrgenommene Bürger- und Arbeitnehmerrechte gegenseitig verstärken. Der gesellschaftliche Zusammenhalt wird gestärkt, die demokratische Verfasstheit unserer Gesellschaften ist stabiler, und die Gesellschaft ist weniger anfällig für populistische und autoritäre Positionen.

1.3. Mechanismen und Rechtsinstrumente, die dem Ziel der Demokratie am Arbeitsplatz dienen, machen Unternehmen widerstandsfähiger, wirtschaftlich erfolgreicher und stärken gleichzeitig ihre Leistungsfähigkeit in Bezug auf Beschäftigung und gute Arbeit. Demokratie am Arbeitsplatz sollte als Grundprinzip alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitsformen sowie alle Arbeitsplätze im privaten, öffentlichen oder sozialwirtschaftlichen Bereich umfassen, unabhängig von Größe, Branche oder anderen organisatorischen Aspekten. Das Umfeld von KMU sollte berücksichtigt werden. Empirische Daten zeigen, dass die Beteiligung der Arbeitnehmer (*Workers' Voice*) die Flexibilität und den Handlungsspielraum bietet, die auf Arbeitsplatzebene erforderlich sind, um sich an strukturelle Veränderungen anzupassen.

1.4. Im rasanten Wandel der Arbeitswelt liegt auch eine Chance für mehr Demokratie. Die Beteiligung der Arbeitnehmer und der soziale Dialog müssen stärker ins öffentliche Bewusstsein treten und auch grenzübergreifend gestärkt werden, damit diese Chance genutzt werden kann. Entscheidend dafür ist ein verlässlicher europäischer Rechtsrahmen, der Leitlinien für nationale Information, Konsultation und Beteiligungssysteme vorgibt und diese effektiver macht und durch Aktionsprogramme mit verlässlichen Rückwirkungen auf die nationale Ebene unterstützt wird.

1.5. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Stärkung des sozialen Dialogs als Grundlage für mehr Demokratie am Arbeitsplatz ebenso wie die Feststellung, dass der soziale Dialog von einer lebendigen Vertrauenskultur lebt, die auf der besonderen Rolle der Sozialpartner beruht, wobei der zivile Dialog als ein gesonderter Prozess betrachtet wird, bei dem Organisationen der Zivilgesellschaft in ein breiteres Themenspektrum bei der Gestaltung von Transformationsprozessen einbezogen werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Arbeitsmarkt verändert: so sind viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Klein- und Kleinstunternehmen beschäftigt, und zugleich sind ca. 13,6 Mio. Menschen ⁽¹⁾ in der Europäischen Union in SSW-Einheiten beschäftigt. All diese Beschäftigten und ihre Arbeitgeber sollten im institutionellen sozialen Dialog umfassend berücksichtigt werden.

1.6. Europäische Betriebsräte (EBR) leisten seit Jahrzehnten einen positiven Beitrag zu den langfristigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen der Unternehmen. Um ihr Potenzial und ihre Wirksamkeit zu erhöhen, müssen ihre Mitbestimmungsrechte und ihre Ressourcenausstattung erheblich verbessert werden. Unter anderem müssen die Umgehung von oder Verstöße gegen EBR-Mitwirkungsrechte wirksam sanktioniert und der Zugang zur Justiz erleichtert werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die jüngste EP-Entschließung zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie und fordert die Kommission auf, zeitnah rechtliche Maßnahmen zu ergreifen.

1.7. Neben der rechtlich oder im sozialen Dialog verankerten Demokratie am Arbeitsplatz gibt es noch weitere erfolgreiche Formen der demokratischen Teilhabe von Arbeitnehmern, die in der Sozialwirtschaft, vor allem in Genossenschaften, sehr lebendig sind.

1.8. Technologische Innovationen haben zu neuen Geschäftsmodellen in der Plattformwirtschaft geführt, die häufig mit prekärer Beschäftigung gerade für Berufsanfänger und Migranten einhergehen. Ein Zugang zu kollektiver Interessenvertretung besteht meist nicht oder wird zu selten genutzt. Der EWSA hält das Ziel des aktuellen EU-Richtlinienentwurfs zur Plattformarbeit — die Verhinderung von Scheinselbständigkeit — für sinnvoll, v. a. die Definition von Arbeitgebern und Beschäftigten sowie die Umkehr der Beweislast. Dadurch würden auch in der Plattformwirtschaft die Grundlagen für die *Workers' Voice* gestärkt, wenn angemessene Kriterien für den Beschäftigungsstatus erfüllt sind. Der EWSA nimmt die Leitlinien der Kommission zur Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbständigen zur Kenntnis. Der EWSA fordert den spanischen EU-Ratsvorsitz auf, insbesondere bei der Annahme der Richtlinie diesen Aspekt zu betonen und sich auch mit dem potenziellen Zugang dieser Arbeitnehmer zu einer kollektiven Abdeckung im Einklang mit der Mindestlohnrichtlinie zu befassen.

1.9. Die rasante Entwicklung der künstlichen Intelligenz (KI) fordert die demokratischen Standards in der Arbeitswelt in nicht gekannter Weise heraus. Algorithmisches Datenmanagement hat enorme Auswirkungen auf Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen und die Datensicherheit. Die europäischen Sozialpartner stimmen darin überein, dass es von entscheidender Bedeutung ist, dass digitale Technologien in frühzeitiger Abstimmung mit den Beschäftigten und ihrer Vertretung im Rahmen der Systeme der Arbeitsbeziehungen, insbesondere des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen, eingeführt werden, damit Vertrauen in den Prozess aufgebaut werden kann. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Datenschutzrechte der Beschäftigten so zu stärken, dass die kollektiven Rechte der Arbeitnehmer gewahrt werden und Gewerkschaften einen angemessenen digitalen Zugang zu Betrieben und ihren Beschäftigten erhalten, um einen wirksamen sozialen Dialog im Bereich des Einsatzes von KI am Arbeitsplatz zu etablieren und zu fördern.

1.10. Verantwortungsvolle Unternehmensführung beinhaltet, dass Menschen- und Arbeitnehmerrechte sowie ökologische Ziele entlang der gesamten Lieferkette eingehalten werden. Die Arbeitgeber müssen nachweisen, dass sie die Sorgfaltspflicht als obligatorischen Bestandteil des Risikomanagements auf Vorstandsebene sehen. Die Schaffung guter Arbeit weltweit sollte als Ziel nachhaltiger Unternehmensführung definiert werden. Der EWSA tritt deshalb dafür ein, im europäischen Rechtsrahmen das Erfordernis der nachhaltigen Unternehmensführung („sustainable corporate governance“) zu definieren. Beschäftigte und deren Vertretungen sowie die Zivilgesellschaft (Umweltschutz-, Menschenrechts- und Verbraucherschutzorganisationen) sollten systematisch daran mitwirken.

1.11. Der EWSA bedauert allerdings, dass die Arbeitnehmermitbestimmung in den Leitungsgremien von Unternehmen nicht als Schlüsselement nachhaltiger Unternehmensführung anerkannt wird. Daher unterstützt der EWSA entsprechende Bestrebungen, einen harmonisierten Rahmen für die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen zu schaffen, der die Unterschiede in den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Dabei ist sicherzustellen, dass europäisches Gesellschaftsrecht nicht zur Umgehung der Unternehmensmitbestimmung in den Mitgliedstaaten führt oder diese schwächt.

⁽¹⁾ Kommission legt Aktionsplan zur Förderung der Sozialwirtschaft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor — 9.12.2021.

1.12. Mehr Demokratie in der Arbeitswelt ist neben notwendigen und geeigneten gesetzlichen Grundlagen auch auf die wissensbasierte Kooperation aller Akteure angewiesen; dies v. a. vor dem Hintergrund der Herausforderung des ökologischen und digitalen Wandels. Organisationen der Zivilgesellschaft, die regional bzw. lokal im Bereich Information, Bildung und Empowerment tätig sind, sowie wissenschaftliche Einrichtungen und Experten freier Berufe können eine solche Kooperation im Einvernehmen mit Sozialpartnern und lokalen Behörden auch durch gezielte, an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Maßnahmen unterstützen. Solche Maßnahmen sollten auch durch europäische Strukturfonds gefördert werden.

1.13. Die erzieherische Rolle der betrieblichen Mitbestimmung könnte die demokratische Praxis in einem breiteren politischen und gesellschaftlichen Sinne unterstützen. Daher kommt es entscheidend darauf an, junge Menschen schon vor ihrem Einstieg ins Berufsleben für Demokratie am Arbeitsplatz zu sensibilisieren und sie hierüber aufzuklären. Neben den Sozialpartnern können Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bildungsbereich tätig sind, ergänzend tätig werden und sollten unterstützt werden.

2. Demokratie am Arbeitsplatz: gesellschaftspolitische Relevanz in Europa

2.1. Exogene Krisen und transformative Herausforderungen sind zum Dauerzustand geworden. Die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten müssen ständig aufs Neue wirksame Bewältigungsmechanismen hervorbringen, die ökonomische Effizienz mit sozialen, ökologischen und politischen Zielen kombinieren.

2.2. Es gibt zahlreiche normative und empirische Begründungen für mehr Demokratie in der Arbeitswelt⁽²⁾. Der EWSA setzt sich daher seit Langem für eine ausgewogene Umsetzung des Konzepts der Demokratie am Arbeitsplatz und ihrer Schlüsselemente wie einen dynamischen sozialen Dialog und ein ausgewogenes Verhältnis von Rechten und Pflichten am Arbeitsplatz ein, wozu auch die Förderung einer Kultur des Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, einschließlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, gehört. Diese Elemente sollten durch einen Rechtsrahmen und den sozialen Dialog auf allen Ebenen sowie durch eine gute betriebliche Praxis unterstützt werden.

2.3. Demokratie am Arbeitsplatz trägt nicht nur zu einer widerstandsfähigen Demokratie bei, sondern ist auch der Schlüssel für nachhaltige ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand. Die betriebliche Mitwirkung trägt ferner zur Aufklärung und Bildung der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf demokratische Verfahren, Werte und die politische Kultur bei. Wer sich am Arbeitsplatz berücksichtigt fühlt und mitentscheiden kann, tut dies auch in der Gesellschaft und hat zudem eine positivere Einstellung zur Demokratie.

2.4. Der EWSA hat stets betont, dass ein robuster europäischer Rahmen sowie eine gute Praxis zur Beteiligung der Arbeitnehmer (*Workers' Voice*)⁽³⁾ als Basis für den vertrauensvollen Dialog zwischen Management und Arbeitnehmern auf allen Ebenen (grenzübergreifend, national, lokal) zur rechtlichen Grundausstattung von Europas Demokratie gehört und ein wichtiger Wegweiser für eine wettbewerbsfähige, soziale Marktwirtschaft ist. Dies sollte als Grundprinzip für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und alle Arbeitsformen an allen Arbeitsplätzen im privaten, öffentlichen oder sozialwirtschaftlichen Bereich unabhängig von Größe, Branche oder anderen organisatorischen Aspekten gelten.

2.5. Ein politischer Konsens zwischen Regierungen, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft hat im Laufe der Jahrzehnte die *Workers' Voice* in zahlreichen europäischen Rechtsakten verankert⁽⁴⁾. Im Interesse des wirtschaftlichen Erfolgs und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Europa gilt es, diese effiziente Ressource als wertvolle Komponente vollständig umzusetzen, weiter zu stärken und zu verbessern, und zwar auch dort, wo es Lücken im Gesetz oder bei der Umsetzung gibt. Zudem muss sie entsprechend den Veränderungen in der Arbeitswelt weiterentwickelt werden. Vor diesem Hintergrund fordert der EWSA die Mitgliedstaaten auf, auf nationaler Ebene eine Bewertung des Sachstands vorzunehmen und Initiativen für solide Rahmen für die Unterrichtung und Konsultation zu entwickeln.

2.6. Die *Workers' Voice* zeichnet sich in den EU-Ländern auf Basis unterschiedlicher Arbeitsbeziehungssysteme durch eine Vielzahl von Institutionen, mitunter „funktionalen Äquivalenten“, aus, wie starke arbeitsplatz- und unternehmensbezogene Informations-, Konsultations- und Verhandlungsrechte, Beteiligung der Arbeitnehmer in Leitungsorganen, Tarifverträge auf betrieblicher, Branchen- und branchenübergreifender Ebene, verbindliche Ergebnisse des sozialen Dialogs, die Unternehmenskultur sowie die Kapazität zur Bewältigung des Wandels.

⁽²⁾ *Benchmarking Working Europe 2019*, Kapitel 4.

⁽³⁾ In Bedachtnahme unterschiedlicher Formen und Prozesse der Einbeziehung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen in den Mitgliedstaaten wird in dieser Stellungnahme, wo angebracht, der Überbegriff *Workers' Voice* verwendet.

⁽⁴⁾ Unter Einbeziehung der Sozialpartner hat das europäische Sekundärrecht einen Bestand von fast 40 Richtlinien geschaffen, die einen breiten Rechtsrahmen für die Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer festlegen; ETUI-Übersicht.

2.7. Mit dem Ersuchen des künftigen spanischen Ratsvorsitzes um eine Sondierungsstellungnahme des EWSA zur Demokratie am Arbeitsplatz setzt sich der bemerkenswerte Trend fort, dass „mehr Demokratie am Arbeitsplatz“ von EU-Institutionen und Regierungen in EU-Ländern in letzter Zeit zunehmend als politisches Ziel für die „Zukunft Europas“ formuliert wurde. So etwa zu sehen:

- In der „Erklärung für soziales Engagement“ anlässlich des Sozialgipfels 2021 in Porto bekräftigen die europäischen Regierungen und Sozialpartner, dass sie den autonomen sozialen Dialog auf europäischer, nationaler, regionaler, sektoraler und Unternehmensebene voranbringen und stärken wollen ⁽⁵⁾.
- Im jüngsten Bericht des Europäischen Parlaments über Demokratie am Arbeitsplatz wird hervorgehoben, dass die großen Veränderungen, die der europäische Grüne Deal und die Digitalisierung mit sich bringen werden, einen gerechten Wandel erfordern, und es wird empfohlen, die rechtlichen Möglichkeiten der Arbeitnehmer zur Mitbestimmung zu fördern ⁽⁶⁾. In diesem Sinne hat das Europäische Parlament kürzlich auch mit großer Mehrheit eine Überarbeitung der bestehenden EU-Richtlinie über Europäische Betriebsräte gefordert ⁽⁷⁾.
- Gemäß der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU müssen alle Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um den Deckungsgrad von Tarifverträgen zu steigern, wie etwa die Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner.
- In einem kürzlich vorgelegten Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs erklärte die Kommission, dass die Mitgliedstaaten die besondere Rolle der Sozialpartnerorganisationen in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs voll anerkennen und achten sollten; zugleich ist anzuerkennen, dass der zivile Dialog, der einen größeren Kreis von Interessenträgern umfasst, ein gesonderter Prozess ist ⁽⁸⁾.
- Der Aktionsplan für die Sozialwirtschaft, der 2021 angenommen wurde, enthält das Engagement zur Förderung von Geschäftsmodellen der Sozialwirtschaft, die sich auch durch eine demokratische und partizipative Unternehmensführung auszeichnen.

2.8. In diesem Sinne ist der EWSA der Auffassung, dass eine verlässliche und wirksame *Workers' Voice* eine wesentliche Voraussetzung für eine „nachhaltige“ und wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmensführung in der EU sein kann.

2.9. Der EWSA antwortet gerne auf die Fragen des spanischen Ratsvorsitzes, und zwar

- welchen Beitrag die Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretung an der Unternehmensführung zu einem gerechten sozialen und ökologischen Wandel leisten kann;
- welchen Bedarf es zur Weiterentwicklung des bestehenden Rechtsrahmens zur Mitwirkung von Beschäftigten und deren Beteiligung bei Unternehmensentscheidungen auch in multinationalen Unternehmen gibt;
- wie im Zuge der Digitalisierung Beteiligungsrechte von Beschäftigten zu stärken sind, womit auch die Plattformwirtschaft und Datenschutzfragen angesprochen sind;
- welche Auswirkungen neue Technologien auf demokratische Grundrechte, wie etwa jene zur Beteiligung der Arbeitnehmer haben.

2.10. Darüber hinaus legt der EWSA in der vorliegenden Stellungnahme Überlegungen zu weiteren Formen der Demokratie in der Arbeitswelt dar.

2.11. Der EWSA begrüßt die von der Internationalen Arbeitskonferenz der IAO im Juni 2022 angenommene Entschließung über menschenwürdige Arbeit und die Sozial- und Solidarwirtschaft, in der die grundlegende Rolle der Organisationen der Sozialwirtschaft hervorgehoben wird, „berücksichtigen, welchen Beitrag die Sozial- und Solidarwirtschaft zu menschenwürdiger Arbeit, inklusiven und nachhaltigen Wirtschaften, sozialer Gerechtigkeit, nachhaltiger Entwicklung und der Verbesserung des Lebensstandards für alle leistet“, sowie die Resolution der Vereinten Nationen zur Förderung der Sozial- und Solidarwirtschaft für nachhaltige Entwicklung vom 18. April 2023 ⁽⁹⁾. Diese grundlegenden

⁽⁵⁾ Erklärung von Porto für soziales Engagement, 2021.

⁽⁶⁾ Bericht des Europäischen Parlaments, A9-0331/2021.

⁽⁷⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments, P9_TA(2023)0028.

⁽⁸⁾ Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union, COM(2023) 38 final, S. 14.

⁽⁹⁾ In der Resolution (die nur auf EN vorliegt) heißt es: In Anerkennung des Beitrags der Sozial- und Solidarwirtschaft zu menschenwürdiger Arbeit und inklusiven und nachhaltigen Wirtschaften, zur Förderung internationaler Arbeitsnormen, einschließlich grundlegender Rechte bei der Arbeit, zur Verbesserung des Lebensstandards für alle und zur sozialen Innovation, auch im Bereich der Umschulung und Weiterbildung.

Resolutionen machen deutlich, dass Organisationen der Sozialwirtschaft eine wichtige Rolle für die Entwicklung der Demokratie am Arbeitsplatz spielen, indem sie einen erheblichen Beitrag zu mehr Demokratie und Teilhabe an der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt leisten. Dieser Tatsache sollte Rechnung getragen werden, damit die Organisationen der Sozialwirtschaft in den institutionellen sozialen Dialog auch auf europäischer Ebene einbezogen werden.

3. Positionierungen des EWSA zur Demokratie am Arbeitsplatz

3.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die gesellschaftliche Einbindung aller Interessenträger, v. a. auch die *Workers' Voice* als eine tragende Säule im Unternehmen und der Wirtschaft, als eine Voraussetzung dafür anzuerkennen und zu fördern ist, Unternehmen sozialer und für ihr Umfeld nachhaltiger und wettbewerbsfähiger zu machen.

3.2. Der EWSA hat bereits in zahlreichen, mit großer Mehrheit verabschiedeten Stellungnahmen die Vorteile von Instrumenten der verbindlichen Beteiligung der Arbeitnehmer auf nationaler und europäischer Ebene unterstrichen und dabei betont, dass

- demokratische Strukturen in der Arbeitswelt als Kernelement des europäischen Sozialmodells zu sehen sind ⁽¹⁰⁾;
- der soziale und der zivilgesellschaftliche Dialog auf nationaler und EU-Ebene ein Schlüssel zu einer Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik ist, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen fördert ⁽¹¹⁾;
- Länder, die über gut etablierte Institutionen des sozialen Dialogs und wirksame Systeme der Arbeitsbeziehungen verfügen, besser in der Lage sind, positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele zu erreichen;
- eine effektive Beteiligung der Arbeitnehmer bei unternehmerischen Entscheidungen sowohl zum Unternehmenserfolg als auch zur Umsetzung digitaler, umwelt- und klimaneutraler Übergangsprojekte beiträgt;
- die Ausschöpfung des vollen Innovationspotenzials die Einbeziehung und Motivation der Arbeitnehmer erfordert ⁽¹²⁾; diesbezüglich trägt die innerbetriebliche *Workers' Voice* zu einem positiven Wandel bei;
- die Arbeitswelt auch ein Lernort für Demokratie ist, v. a. für junge Menschen und Berufsanfänger, mit dem Potenzial, dass gerade diese Gruppe beim Transformationsprozess nicht zurückgelassen wird ⁽¹³⁾;
- sozialwirtschaftliche Einrichtungen wie Genossenschaften, die auf langfristige Ziele hinarbeiten und direkt ihren Arbeitnehmern und Gemeinschaften dienen, unterstützt werden sollten;
- sich alle Arten von Restrukturierungen durch die frühzeitige Mitwirkung organisierter Arbeitnehmervertretungen ⁽¹⁴⁾, so vorhanden auch in den Leitungsorganen, besser antizipieren und bewältigen lassen, ohne den notwendigen Spielraum bei Entscheidungsfindungen im Fall von Unternehmensveränderungen oder Veränderungen der Arbeitsorganisation zu verhindern;
- die Überführung von Unternehmen ohne Erben oder insolvenzbedrohten Unternehmen in eine mitarbeitergeführte Genossenschaft auch eine Möglichkeit sein könnte, sie in nachhaltige und demokratisch geführte Unternehmen umzustrukturieren ⁽¹⁵⁾;

⁽¹⁰⁾ ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 77.

⁽¹¹⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14.

⁽¹²⁾ ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 1, Ziffer 1.1.

⁽¹³⁾ Entschließung des EWSA zum Europäischen Jahr der Jugend, verabschiedet am 8.12.2021, Ziffer 2.13 und 2.14 (ABl. C 100 vom 16.3.2023, S. 1).

⁽¹⁴⁾ ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 77, Ziffer 1.4, und ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14, Ziffer 5.5.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 13, Ziffer 1.6.

- insbesondere in Zeiten des Wandels und der Krise die Einbeziehung der Arbeitnehmer und der Zivilgesellschaft auf der Grundlage einer lebendigen Kultur des gegenseitigen Vertrauens die bessere Umsetzung und Akzeptanz struktureller und organisatorischer Veränderungen fördert ⁽¹⁶⁾ und damit auch Sicherheit und Stabilität verstärkt.

3.3. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, die Arbeitnehmer in Arbeitsplatzinnovationen einzubeziehen. Initiativen der Sozialpartner zur Steigerung der Produktivität und des Wohlergehens am Arbeitsplatz sollten in Europa umfassender gefördert werden. Der EWSA begrüßt die Initiativen und Forschungsarbeiten von Eurofound ⁽¹⁷⁾ und des Europäischen Netzwerks für Innovation am Arbeitsplatz (European Network for Workplace Innovation — EUWIN) und schlägt vor, dass die EU im Kontext partizipativer Ansätze Maßnahmen zur Entwicklung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern und anderen Interessenträgern auf allen Ebenen ergreift.

3.4. Der EWSA hat sich darüber hinaus überzeugt gezeigt, dass nachhaltiges Wirtschaften voraussetzt, dass in den Unternehmen die verschiedenen Interessenträger zusammenwirken und gemeinsam nach einer dauerhaften Geschäftsperspektive, wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialem Ausgleich suchen. Daher plädiert der EWSA für ein Modell der Corporate Governance, das die Schaffung langfristiger Werte als eine Aufgabe der Unternehmensleitung fördert, indem langfristige Interessen des Unternehmens und seiner Stakeholder verfolgt werden ⁽¹⁸⁾.

3.5. Die Debatte über die Weiterentwicklung eines europäischen Rechtsrahmens für die nachhaltige Unternehmensführung („sustainable corporate governance“) muss auf die Entschlüsse, Stellungnahmen und Berichte, die im EWSA und im EP bereits verabschiedet wurden, sowie auf weitere einschlägige Quellen wie Vereinbarungen der Sozialpartner Bezug nehmen. Daher fordert der EWSA die Kommission auf, in ihren künftigen Arbeitsprogrammen einen Corporate-Governance-Rahmen in Betracht zu ziehen, der als Bezugsgröße für eine nachhaltigere und demokratischere Unternehmensführung dient und grundsätzlich einen angemessenen Ausdruck der *Workers' Voice* und ihrer Vertreter in den Aufsichts- und Leitungsorganen des Unternehmens auf allen Ebenen darstellt.

3.6. Die Debatte über die Weiterentwicklung eines europäischen Rechtsrahmens für die nachhaltige Unternehmensführung („sustainable corporate governance“) muss auf die Entschlüsse, Stellungnahmen und Berichte, die im EWSA und im EP bereits verabschiedet wurden, sowie auf weitere einschlägige Quellen wie Vereinbarungen der Sozialpartner Bezug nehmen.

3.7. Vorhandene Kompetenzen, wissenschaftliche Infrastruktur, industrielle sowie aktivierende sozialwirtschaftliche Kulturen müssen zum Ausgangspunkt für europäische Unterstützung zur demokratischen Beteiligung an einer vorausschauenden Gestaltung des Wandels gemacht werden. Lokale Ökonomien können auf diese Weise erfolgreich an globale Wettbewerbsfähigkeit von Produkten und Dienstleistungen angeschlossen werden.

4. Besondere Bemerkungen zur demokratischen Weiterentwicklung der Arbeitswelt

4.1. Sicherstellung und Stärkung bestehender Standards für die Arbeitnehmerbeteiligung

4.1.1. Die Förderung der Demokratie in der Arbeitswelt muss über Mitbestimmungsrechte auf Unternehmensebene hinausgehen und auch sektorale und branchenübergreifende Tarifverhandlungs- und Vertretungssysteme sowie den sozialen Dialog auf allen Ebenen ebenso wie den Dialog mit der Zivilgesellschaft umfassen.

4.1.2. Der EWSA hat die Notwendigkeit der Evaluierung des derzeitigen EU-Rechtsrahmens und die Frage erörtert, wie dieser wirksam in nationales Recht umgesetzt werden sollte. Dies umfasst die Absicht, bereits bestehende Bestimmungen entsprechend zu verbessern.

4.1.3. So hat der EWSA erörtert, ob ein harmonisierter Rahmen auf EU-Ebene für die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen bei strategischen Weichenstellungen von Unternehmen gebraucht wird, der den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und auf Unternehmensebene Rechnung trägt ⁽¹⁹⁾.

- Das Europäische Parlament führt in seinem Bericht über die Demokratie am Arbeitsplatz ⁽²⁰⁾ aus, wie ein solcher europäischer Rahmen für die Rechte auf Unterrichtung, Anhörung und Vertretung der Arbeitnehmer in den Leitungsorganen gestaltet sein kann.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23, Ziffer 2.6.

⁽¹⁷⁾ Europäische Unternehmenserhebung 2019.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 77, Ziffer 4.1, ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23, Ziffer 1.11, ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14, Ziffer 5.1, ABl. C 106 vom 31.3.2020, S. 1.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23, Ziffer 1.14 und Ziffer 3, ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14, ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 35, Ziffer 4.2.2 und Ziffer 4.4.2.

⁽²⁰⁾ Bericht des Europäischen Parlaments, A9-0331/2021.

— Darüber hinaus ist es entscheidend, dass der europäische Rechtsrahmen bestehende nationale Mitwirkungsrechte absichert, v. a. die Beteiligung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen von Unternehmen. EU-Recht, das den grenzübergreifenden Wechsel des Unternehmenssitzes bzw. Zusammenschlüsse regelt sowie europäische Gesellschaftsformen schafft, darf nicht zu einer Umgehung oder Aushöhlung der auf nationaler Ebene erworbenen Rechte führen, wie etwa der Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene von Leitungsorganen.

4.1.4. Der EWSA hat ferner erörtert, ob die Bestimmungen zur obligatorischen Arbeitnehmermitwirkung im EU-Recht konsolidiert, auf Basis erreichter Standards zusammengefasst und die Definitionen zur Information, Anhörung und Beteiligung vereinheitlicht werden sollten ⁽²¹⁾.

4.1.5. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hat bestätigt, dass bereits vorhandene Elemente der Einbindung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene, wie z. B. die Zusammensetzung der Leitungsorgane, auch im Zuge der Umwandlung von Unternehmen in eine europäische Rechtsform wie eine Europäische Gesellschaft (SE) zu beachten sind ⁽²²⁾. Das EU-Recht sollte sicherstellen, dass dieses Element im Recht der EU-Mitgliedstaaten funktional vergleichbar geregelt ist. Dies würde für alle Beteiligten verlässliche und rechtssichere Handlungsgrundlagen schaffen.

4.1.6. Zur Erhöhung der Wirksamkeit der Arbeit der EBR hat der EWSA bereits Verbesserungen erörtert, v. a. in Bezug auf das Mitwirkungsrecht, die Bereitstellung notwendiger Ressourcen, die Verstärkung von Durchsetzungsmaßnahmen, die Präzisierung von Definitionen zur Verhinderung von Umgehungen sowie wirksame Sanktionen bei Unternehmen, die gegen entsprechende Bestimmungen verstoßen ⁽²³⁾.

4.1.7. Diese Forderungen finden sich auch in der jüngsten Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Richtlinie über Europäische Betriebsräte, in der die Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie vorzulegen, um deren Ziele, Begriffsbestimmungen und Verfahren zu präzisieren und das Recht der Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften auf Unterrichtung und Anhörung insbesondere während Umstrukturierungsprozessen zu stärken ⁽²⁴⁾. Der EWSA hält die Forderungen des Parlaments, die EBR-Richtlinie zu verbessern, für sinnvoll. Er fordert die Kommission auf, zeitnah rechtliche Maßnahmen zu ergreifen, wobei Maßnahmen im Vordergrund stehen sollten, die eine effektive Durchsetzung europäischer Rechte in der Unternehmenspraxis vorantreiben.

4.2. Anforderungen an die Mitbestimmung in der Plattformwirtschaft

4.2.1. Die Plattformwirtschaft birgt Chancen, Herausforderungen und Risiken im Zusammenhang mit der Arbeit, gepaart mit Prekarität und Ungleichheit ⁽²⁵⁾, welche die Demokratie am Arbeitsplatz herausfordert. Dies gilt besonders für Möglichkeiten zur kollektiven Vertretung und den Schutz kollektiver Rechte ⁽²⁶⁾, die bislang direkt Beschäftigten vorbehalten sind. Beschäftigte in der Plattformwirtschaft — überwiegend Berufseinsteiger und Migranten — sind im Bereich der Arbeitsbedingungen und des Entgelts oft mit größeren Herausforderungen als andere konfrontiert, weshalb ihnen, da entsprechende Kriterien erfüllt sind, Arbeitnehmerrechte und die *Workers' Voice* eingeräumt werden müssen.

4.2.2. Der EWSA hält den aktuellen Vorschlag für eine Richtlinie zur Plattformarbeit, der darauf abzielt, Scheinselbstständigkeit zu verhindern, für sinnvoll. Dadurch würde die Beweislast von den Beschäftigten auf die Plattformen verschoben, und den Plattformarbeitern würde der Zugang zu arbeits- und sozialrechtlichem Schutz einschließlich Vertretungsrechten und eines leichteren Zugangs zur Justiz ermöglicht. Der EWSA nimmt die Leitlinien der Kommission zur Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbständigen zur Kenntnis.

⁽²¹⁾ Die Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28) sowie die Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29) sollten als Maßstab herangezogen werden; siehe ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 35, Ziffer 1.6 und 4.4.2.

⁽²²⁾ EuGH-Urteil vom 18. Oktober 2022, Az. C-677/20 (SAP), EuGH-Urteil vom 18. Juli 2017, Az. C-566/15 (TUI).

⁽²³⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14, Ziffer 1.10.

⁽²⁴⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments, P9_TA(2023)0028.

⁽²⁵⁾ *The platform economy and the disruption of the employment relationship*.

⁽²⁶⁾ ABl. C 290 vom 29.7.2022, S. 95.

4.2.3. Der EWSA bekräftigt seinen bereits geäußerten Standpunkt, dass Genossenschaften mitunter in der Lage sind, Demokratie am Arbeitsplatz im Kontext digitaler Plattformen zu gewährleisten⁽²⁷⁾. Darüber hinaus unterstützt der EWSA den Standpunkt des Europäischen Parlaments, dass Genossenschaften ein wichtiges Instrument für die Bottom-up-Organisation der Plattformarbeit darstellen könnten⁽²⁸⁾.

4.2.4. Da 55 % der Plattformbeschäftigten junge Menschen aus benachteiligten Verhältnissen sind, ist es von entscheidender Bedeutung, sie bereits vor dem Einstieg ins Berufsleben über Demokratie am Arbeitsplatz aufzuklären, damit sie ihre Rechte wahrnehmen und sich gegen Diskriminierung wehren können. Zusammen mit den Sozialpartnern können Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bildungsbereich tätig sind, eine wichtige Rolle spielen; entsprechende Projekte sollten unterstützt werden.

4.2.5. Der EWSA wird Aspekte der *Workers' Voice* in der Plattformwirtschaft weiter verfolgen und dabei die besondere Situation selbstständiger Plattformarbeiter und ihre tarifvertragliche Abdeckung besonders berücksichtigen.

4.3. *Workers' Voice* beim Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) sowie Datenschutz bei der Arbeit

4.3.1. Da die KI erhebliche Auswirkungen auf Grundrechte, Nichtdiskriminierung und Arbeitsbedingungen haben kann, sollte sie auf einer soliden Grundlage durchsetzbarer Vorschriften beruhen, um Arbeitnehmer vor negativen Auswirkungen zu schützen. Sie stellt auch demokratische Standards in der Arbeitswelt vor neue Herausforderungen. Der Schutz der Privatsphäre und die Durchsetzung einschlägiger Rechtsvorschriften müssen hier im Mittelpunkt stehen. Darüber hinaus muss die Überwachung, Rückverfolgung und Kontrolle eingesetzter KI-Algorithmen in der Arbeit gewährleistet sein. Hier stellt sich etwa die Frage, wie der Zugang von Betroffenen zu Informationen zu gestalten ist, um die Funktionsweise und die Auswirkungen des Algorithmus auf die Arbeitsorganisation und die Arbeitsbedingungen zu verstehen⁽²⁹⁾.

4.3.2. Die Sozialpartner sind in alle Phasen der Einführung und Nutzung von KI einzubeziehen. In der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung vom Juni 2020 wird u. a. ausdrücklich die Notwendigkeit guter Antizipation und zeitgerechter Einbeziehung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen auf strategischer Ebene hervorgehoben⁽³⁰⁾.

4.3.3. Big Data ist ein Schlüsselement der KI. Daher müssen auch KI-Systeme den Grundsätzen der EU-Datenschutz-Grundverordnung (EU-DSGVO) entsprechen. Artikel 88 der EU-DSGVO legt Arbeitgebern besondere Verpflichtungen zum Schutz von Beschäftigtendaten auf. Aus Sicht des EWSA sollte geprüft werden, ob die bestehenden Bestimmungen angesichts der dynamischen Entwicklungen und der zunehmenden Komplexität bei der Datenverarbeitung nicht einer Nachbesserung bedürfen, um notwendige Schutzrechte zu stärken.

4.3.4. Der EWSA möchte, dass Gewerkschaften einen angemessenen digitalen Zugang zu Betrieben und ihren Beschäftigten erhalten, um einen wirksamen sozialen Dialog im Bereich des Einsatzes von KI am Arbeitsplatz zu etablieren und zu fördern. Es muss sichergestellt sein, dass die EU-DSGVO in der Praxis keinesfalls als Hindernis für die legitime Ausübung kollektiver Arbeitnehmerrechte genutzt wird. Missbrauch muss mit entsprechenden Sanktionen unterbunden werden⁽³¹⁾.

4.3.5. Zusätzlich zu seinen bereits verabschiedeten Stellungnahmen plant der EWSA, seinen Standpunkt zu den Auswirkungen der KI in der Arbeitswelt weiter zu vertiefen, und wird sich dabei auch auf die *Workers' Voice* konzentrieren.

4.4. Beteiligung im Zuge der Sorgfaltspflicht von Unternehmen entlang der gesamten Lieferkette

4.4.1. Der europäische Grüne Deal als nachhaltige Wachstumsstrategie für die EU bedeutet, dass nicht nur der wirtschaftliche Erfolg, sondern auch soziale und ökologische Ziele für Unternehmen wesentlich sind. Daher sollten gemeinsame Regeln, die sicherstellen, dass sich Unternehmen und ihre Eigentümer an eine „verantwortungsvolle Unternehmensführung“ halten, in ausgewogener Weise der Rolle aller relevanten Interessenträger, einschließlich der *Workers' Voice*, Rechnung tragen.

⁽²⁷⁾ ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 38.

⁽²⁸⁾ Bericht des Europäischen Parlaments: Bericht über die Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, Erwägungsgrund (neu) 39a.

⁽²⁹⁾ Labour in the age of AI: why regulation is needed to protect workers.

⁽³⁰⁾ Vereinbarung der europäischen Sozialpartner über Digitalisierung.

⁽³¹⁾ Studie der Europäischen Cockpit-Vereinigung (ECA) (2021) *Data Protection Law and the Exercise of Collective Labour Rights*.

4.4.2. Die Einhaltung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten sowie ökologische Ziele entlang der Lieferkette sind wichtige Elemente nachhaltiger Unternehmensführung. „Gute Arbeit“ weltweit zu schaffen, muss ein anerkanntes Ziel für Unternehmensentscheidungen werden⁽³²⁾. Der EWSA hat daher bereits anerkannt, dass ein einheitlicher Rechtsrahmen für Unternehmen auf EU-Ebene gebraucht wird⁽³³⁾. Lieferketten sollten, auch im Kontext der Achtung der Menschenrechte, stärker Teil des Risikomanagements sein, weshalb eine Verortung dieser Verantwortung auf Ebene des Vorstands folgerichtig ist.

4.4.3. Der EWSA weist darauf hin, dass nicht nur Beschäftigte mit ihren Gewerkschaften und Interessenvertretungen, sondern auch zivilgesellschaftliche Interessenträger, wie Organisationen zum Schutz der Umwelt, von Menschenrechten und von Verbrauchern, bei der Kontrolle von Sorgfaltspflichten eine entscheidende Rolle spielen können. Er begrüßt daher die vorgeschlagene Einführung von Mechanismen zur Bewertung und Überwachung der Einhaltung der Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Er stellt jedoch mit Besorgnis fest, dass dabei kein Dialog zwischen den Sozialpartnern vorgesehen ist.

4.4.4. Der EWSA hat bereits einen verbindlichen Rechtsrahmen für die Sorgfaltspflicht und das verantwortungsvolle unternehmerische Handeln angeregt, in dem die *Workers' Voice* eine wichtige Rolle spielen muss⁽³⁴⁾. Er fordert die Kommission auf, im Zuge des laufenden Entscheidungsprozesses Bestimmungen zur verpflichtenden und effektiven Beteiligung von Arbeitnehmern wie auch zivilgesellschaftlicher Interessenträger entsprechend ihren Belangen im Prozess der Sorgfaltspflicht im vorgeschlagenen Rechtstext festzulegen.

4.5. Weiterführende Überlegungen zur Demokratie in der Arbeitswelt und zu direkten Formen der Partizipation

4.5.1. Der Ansatz des partizipativen Managements ist auch in Bereichen mit schwach entwickelten Formen der Arbeitnehmervertretung wichtig, wie Start-ups, freiberufliche Unternehmen und viele KMU. Dieser Ansatz spielt bereits jetzt eine große Rolle in Unternehmen der Sozialwirtschaft, v. a. bei wirtschaftlich tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft und Genossenschaften. Der EWSA wird den Erfahrungsaustausch zu Best Practices in diesem Bereich fördern, v. a. zum Zusammenwirken zwischen gesetzlicher und gewerkschaftlicher Arbeitnehmerbeteiligung und Formen direkter Beteiligung als Element eines partizipativen Managements.

4.5.2. Neben der rechtlich und/oder im sozialen Dialog verankerten Demokratie am Arbeitsplatz gibt es noch weitere erfolgreiche Formen der demokratischen Teilhabe von Arbeitnehmern, die in der Sozialwirtschaft, vor allem in Genossenschaften, sehr lebendig sind.

4.5.3. Um den regionalen Strukturwandel und einen „grünen und sozialen Deal“ zu gestalten, stellt sich die Frage, wie Formen der Demokratie am Arbeitsplatz mit Formen partizipativer Demokratie über den Betrieb hinaus verzahnt werden können, indem gesellschaftliche Organisationen wie Umwelt- und Sozialorganisationen im regionalen und lokalen Kontext einbezogen werden.

4.5.4. Für die erfolgreiche Umsetzung diverser Formen der Demokratie in der Arbeitswelt ist auch die wissensbasierte Kooperation aller Akteure erforderlich. Organisationen der Zivilgesellschaft, die regional bzw. lokal im Bereich Information, Bildung und Empowerment tätig sind, können eine solche Kooperation im Einvernehmen mit Sozialpartnern und lokalen Behörden durch gezielte, an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Maßnahmen unterstützen. In diesem Zusammenhang können zivilgesellschaftliche Organisationen in einigen Mitgliedstaaten, u. a. Verbraucher- und Menschenrechtsorganisationen, eine ergänzende Rolle dabei spielen, Arbeitnehmer zu stärken und Arbeitgeber dazu zu bewegen, der sozialen Verantwortung der Unternehmen gerecht zu werden. Solche Tätigkeiten sollten auch mit EU-Mitteln gefördert werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽³²⁾ ABl. C 486 vom 21.12.2022, S. 149, Ziffern 1.8 und 1.9.

⁽³³⁾ ABl. C 486 vom 21.12.2022, S. 149, Ziffer 1.11.

⁽³⁴⁾ ABl. C 443 vom 22.11.2022, S. 81, Ziffer 1.7, und ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23, Ziffer 3.10.

ANHANG

Die folgenden abgelehnten Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Art. 74 Abs. 3 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 3

SOC/746

Demokratie am Arbeitsplatz

Ziffer 4.1.3

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
So hat der EWSA erörtert, ob ein harmonisierter Rahmen auf EU-Ebene für die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen bei strategischen Weichenstellungen von Unternehmen gebraucht wird, der den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und auf Unternehmensebene Rechnung trägt ⁽¹⁾. — Das Europäische Parlament führt in seinem Bericht über die Demokratie am Arbeitsplatz ⁽²⁾ aus, wie ein solcher europäischer Rahmen für die Rechte auf Unterrichtung, Anhörung und Vertretung der Arbeitnehmer in den Leitungsorganen gestaltet sein kann. — Darüber hinaus ist es entscheidend, dass der europäische Rechtsrahmen bestehende nationale Mitwirkungsrechte absichert, v. a. die Beteiligung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen von Unternehmen. EU-Recht, das den grenzübergreifenden Wechsel des Unternehmenssitzes bzw. Zusammenschlüsse regelt sowie europäische Gesellschaftsformen schafft, darf nicht zu einer Umgehung oder Aushöhlung der auf nationaler Ebene erworbenen Rechte führen, wie etwa der Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene von Leitungsorganen.	So hat der EWSA erörtert, ob ein harmonisierter Rahmen auf EU-Ebene für die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen bei strategischen Weichenstellungen von Unternehmen gebraucht wird, der den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten und auf Unternehmensebene Rechnung trägt ⁽¹⁾. — Das Europäische Parlament führt in seinem Bericht über die Demokratie am Arbeitsplatz ⁽²⁾ aus, wie ein solcher europäischer Rahmen für die Rechte auf Unterrichtung, Anhörung und Vertretung der Arbeitnehmer in den Leitungsorganen gestaltet sein kann. — Darüber hinaus ist es entscheidend, dass der europäische Rechtsrahmen bestehende nationale Mitwirkungsrechte absichert, v. a. die Beteiligung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen von Unternehmen.

⁽¹⁾ ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23. Ziffer 1.14 und Ziffer 3, ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14. ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 35. Ziffer 4.2.2 und Ziffer 4.4.2.

⁽²⁾ Bericht des Europäischen Parlaments A9-0331/2021.

⁽¹⁾ ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23. Ziffer 1.14 und Ziffer 3, ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14. ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 35. Ziffer 4.2.2 und Ziffer 4.4.2.

⁽²⁾ Bericht des Europäischen Parlaments A9-0331/2021.

Begründung

Da jede Form der Unternehmensmitbestimmung auf nationalen Rechtsvorschriften oder Praktiken beruht, sollte das europäische Gesellschaftsrecht an sich keine Auswirkungen auf Mitbestimmungssysteme haben. In jedem Fall ist für die Lösung möglicher Probleme keine neue Regulierung auf EU-Ebene erforderlich.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 98

Nein-Stimmen: 130

Enthaltungen: 20

ÄNDERUNGANTRAG 4**SOC/746****Demokratie am Arbeitsplatz****Ziffer 4.1.5****Streichen:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<i>Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union hat bestätigt, dass bereits vorhandene Elemente der Einbindung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene, wie z. B. die Zusammensetzung der Leitungsorgane, auch im Zuge der Umwandlung von Unternehmen in eine europäische Rechtsform wie eine Europäische Gesellschaft (SE) zu beachten sind ⁽¹⁾. Das EU-Recht sollte sicherstellen, dass dieses Element im Recht der EU-Mitgliedstaaten funktional vergleichbar geregelt ist. Dies würde für alle Beteiligten verlässliche und rechtssichere Handlungsgrundlagen schaffen.</i> ⁽¹⁾ EuGH-Urteil vom 18. Oktober 2022, Az. C-677/20 (SAP), EuGH-Urteil vom 18. Juli 2017, Az. C-566/15 (TUI).	

Begründung

Dieses Thema wurde in der Studiengruppe nicht angemessen berücksichtigt, da es sich um eine hochgradig komplexe rechtliche Frage mit verschiedenen länderspezifischen Aspekten handelt. Es ist nicht Sache des EWSA, diesbezüglich Schlussfolgerungen aus dem Urteil des EuGH zu ziehen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 100

Nein-Stimmen: 136

Enthaltungen: 15

ÄNDERUNGANTRAG 5

SOC/746

Demokratie am Arbeitsplatz

Ziffer 4.1.7

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Diese Forderungen finden sich auch in der jüngsten Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Richtlinie über Europäische Betriebsräte, in der die Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie vorzulegen, um deren Ziele, Begriffsbestimmungen und Verfahren zu präzisieren und das Recht der Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften auf Unterrichtung und Anhörung insbesondere während Umstrukturierungsprozessen zu stärken⁽¹⁾. Der EWSA hält die Forderungen des Parlaments, die EBR-Richtlinie zu verbessern, für sinnvoll. Er fordert die Kommission auf, zeitnah rechtliche Maßnahmen zu ergreifen, wobei Maßnahmen im Vordergrund stehen sollten, die eine effektive Durchsetzung europäischer Rechte in der Unternehmenspraxis vorantreiben. ⁽¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments P9_TA(2023) 0028.	Diese Forderungen finden sich auch in der jüngsten Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Richtlinie über Europäische Betriebsräte, in der die Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie vorzulegen, um deren Ziele, Begriffsbestimmungen und Verfahren zu präzisieren und das Recht der Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften auf Unterrichtung und Anhörung insbesondere während Umstrukturierungsprozessen zu stärken⁽¹⁾. Der EWSA nimmt die Forderungen des Parlaments, die EBR-Richtlinie zu verbessern, zur Kenntnis. Er fordert die Kommission auf, zeitnah Maßnahmen zu ergreifen, wobei Maßnahmen im Vordergrund stehen sollten, die eine effektive Durchsetzung europäischer Rechte in der Unternehmenspraxis vorantreiben. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Kommission am 11. April die erste Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner zu einer möglichen Überarbeitung der EBR-Richtlinie eingeleitet hat, um die Ansichten der europäischen Sozialpartner zur Notwendigkeit und allgemeinen Ausrichtung möglicher Unionsmaßnahmen zur Verbesserung der EBR-Richtlinie einzuholen. Die Konsultation läuft über sechs Wochen⁽²⁾. ⁽¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments P9_TA(2023) 0028. ⁽²⁾ Erste Phase der Anhörung der Sozialpartner (europa.eu).

Begründung

Hinsichtlich der Unterstützung für die Entschließung des Europäischen Parlaments und ihres Nutzens gibt es deutliche Meinungsverschiedenheiten. Daher und im Interesse eines Kompromisses könnte die Entschließung des EP zur Kenntnis genommen werden. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Kommission am 11. April die erste Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner zu einer möglichen Überarbeitung der EBR-Richtlinie eingeleitet hat, um die Ansichten der europäischen Sozialpartner zur Notwendigkeit und allgemeinen Ausrichtung möglicher Unionsmaßnahmen zur Verbesserung der EBR-Richtlinie einzuholen. Die Konsultation läuft über sechs Wochen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 86

Nein-Stimmen: 139

Enthaltungen: 18

ÄNDERUNGSANTRAG 6

SOC/746

Demokratie am Arbeitsplatz

Ziffer 4.4.4

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Der EWSA hat bereits einen verbindlichen Rechtsrahmen für die Sorgfaltspflicht und das verantwortungsvolle unternehmerische Handeln angeregt, in dem die <i>Workers' Voice</i> eine wichtige Rolle spielen muss ⁽¹⁾. Er fordert die Kommission auf, im Zuge des laufenden Entscheidungsprozesses Bestimmungen zur verpflichtenden und effektiven Beteiligung von Arbeitnehmern wie auch zivilgesellschaftlicher Interessenträger entsprechend ihren Belangen im Prozess der Sorgfaltspflicht im vorgeschlagenen Rechtstext festzulegen. ⁽¹⁾ ABl. C 443 vom 22.11.2022, S. 81. Ziffer 1.7 und ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23. Ziffer 3.10.	Der EWSA hat bereits einen verbindlichen Rechtsrahmen für die Sorgfaltspflicht und das verantwortungsvolle unternehmerische Handeln angeregt, in dem die <i>Workers' Voice</i> eine wichtige Rolle spielen wird ⁽¹⁾. ⁽¹⁾ ABl. C 443 vom 22.11.2022, S. 81. Ziffer 1.7 und ABl. C 341 vom 24.8.2021, S. 23. Ziffer 3.10.

Begründung

Mit dieser Änderung wird das Ziel der EWSA-Stellungnahmen in Bezug auf die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit genauer begründet.

Da der Vorschlag der Kommission zur Sorgfaltspflicht im Gesetzgebungsverfahren anhängig ist, sind Reaktionen seitens des EWSA nicht sinnvoll. Was den Inhalt des Satzes betrifft, so kann das Ersuchen um gesetzliche Bestimmungen zur obligatorischen Beteiligung nicht unterstützt werden, da dies die Verantwortlichkeiten der Geschäftsleitung und der Unternehmenseigentümer untergraben würde.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 89

Nein-Stimmen: 148

Enthaltungen: 11

ÄNDERUNGSANTRAG 1

SOC/746

Demokratie am Arbeitsplatz

Ziffer 1.6

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Europäische Betriebsräte (EBR) leisten seit Jahrzehnten einen positiven Beitrag zu den langfristigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen der Unternehmen. Um ihr Potenzial und ihre Wirksamkeit zu erhöhen, müssen ihre Mitbestimmungsrechte und ihre Ressourcenausstattung erheblich verbessert werden. Unter anderem müssen die Umgehung von oder Verstöße gegen EBR-Mitwirkungsrechte wirksam sanktioniert und der Zugang zur Justiz erleichtert werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die jüngste EP-Entschließung zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie und fordert die Kommission auf, zeitnah rechtliche Maßnahmen zu ergreifen.	Europäische Betriebsräte (EBR) leisten seit Jahrzehnten einen positiven Beitrag zu den langfristigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen der Unternehmen. Der EWSA ist der Ansicht, dass eine ordnungsgemäße Durchsetzung und Leitlinien auf der Grundlage praktischer Instrumente wie Benchmarking mit bewährten Verfahren weiter gefördert werden müssen, um ihr Potenzial und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. In diesem Zusammenhang nimmt der EWSA die jüngste EP-Entschließung zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie zur Kenntnis und fordert die Kommission auf, zeitnah geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die angemessene Durchsetzung der Richtlinie zu fördern. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Kommission am 11. April die erste Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner zu einer möglichen Überarbeitung der EBR-Richtlinie eingeleitet hat, um die Ansichten der europäischen Sozialpartner zur Notwendigkeit und allgemeinen Ausrichtung möglicher Unionsmaßnahmen zur Verbesserung der EBR-Richtlinie einzuholen. Die Konsultation läuft über sechs Wochen (¹). (¹) Erste Phase der Anhörung der Sozialpartner (europa.eu).

Begründung

Die Richtlinie über Europäische Betriebsräte in ihrer Neufassung aus dem Jahr 2009 ist für diesen Zweck geeignet, und es besteht keine Notwendigkeit, eine langwierige und umständliche Überarbeitung der Rechtsvorschriften vorzunehmen. Vielmehr könnte die Durchsetzung der Richtlinie im Geiste einer guten Zusammenarbeit durch gemeinsame Anstrengungen der Sozialpartner wie die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex verbessert werden. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Kommission am 11. April die erste Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner zu einer möglichen Überarbeitung der EBR-Richtlinie eingeleitet hat, um die Ansichten der europäischen Sozialpartner zur Notwendigkeit und allgemeinen Ausrichtung möglicher Unionsmaßnahmen zur Verbesserung der EBR-Richtlinie einzuholen. Die Konsultation läuft über sechs Wochen.

Ergebnis der Abstimmung: im Zusammenhang mit Änderungsantrag 5

ÄNDERUNGANTRAG 2

SOC/746

Demokratie am Arbeitsplatz

Ziffer 1.11

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Der EWSA bedauert allerdings, dass die Arbeitnehmermitbestimmung in den Leitungsgremien von Unternehmen nicht als Schlüsselement nachhaltiger Unternehmensführung anerkannt wird. Daher unterstützt der EWSA entsprechende Bestrebungen, einen harmonisierten Rahmen für die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen zu schaffen, der die Unterschiede in den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Dabei ist sicherzustellen, dass europäisches Gesellschaftsrecht nicht zur Umgehung der Unternehmensmitbestimmung in den Mitgliedstaaten führt oder diese schwächt.	Der EWSA bedauert allerdings, dass die Arbeitnehmermitbestimmung in den Leitungsgremien von Unternehmen nicht als Schlüsselement nachhaltiger Unternehmensführung anerkannt wird. Daher unterstützt der EWSA entsprechende Bestrebungen, die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in Leitungsorganen zu unterstützen und dabei die Unterschiede in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

Begründung

Auf EU-Ebene gibt es zwar einen umfassenden Rechtsrahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, doch beruhen die Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung auf nationalen Rechtsrahmen und tief verwurzelten Traditionen. Eine Regulierung auf EU-Ebene würde die nationalen Entwicklungen untergraben und behindern sowie in die nationalen Gesellschaftsrechtssysteme eingreifen. In diesem Bereich sind z. B. der Austausch bewährter Verfahren und andere Mittel zur Verbreitung von Informationen zukunftsweisender als die Regulierung.

Da jede Form der Unternehmensmitbestimmung auf nationalen Rechtsvorschriften oder Praktiken beruht, sollte das europäische Gesellschaftsrecht an sich keine Auswirkungen auf Mitbestimmungssysteme haben. In jedem Fall ist für die Lösung möglicher Probleme keine neue Regulierung auf EU-Ebene erforderlich.

Ergebnis der Abstimmung: im Zusammenhang mit Änderungsantrag 3

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten“**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes)**

(2023/C 228/07)

Berichterstatlerin: **Justyna Kalina OCHĘDZAN**

Befassung durch den spanischen Ratsvorsitz Schreiben vom 27.7.2022

Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union Sondierungsstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	234/7/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltig entwickeln sollten, um in diesen drei Bereichen unter umfassender Wahrung der Menschenrechte eine Aufwärtskonvergenz zu gewährleisten. Die Verwirklichung einer solchen gemeinsamen Entwicklung stellt in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung dar.

1.2. Der EWSA stellt fest, dass das Instrumentarium der EU zur sozialpolitischen Steuerung angesichts der multiplen Krisen sowie im Hinblick auf etwaige zukünftige Krisen überprüft werden sollte, um eine soziale Aufwärtskonvergenz zu erreichen und Ungleichheiten abzubauen.

1.3. Zahlreiche Krisen und ihre langfristigen Folgen gefährden die soziale Aufwärtskonvergenz in der EU, und die haushaltspolitische und die makroökonomische Steuerung sowie das Umweltmanagement sind stärker entwickelt und stärker aufeinander abgestimmt als die sozialpolitische Steuerung. Der EWSA betrachtet daher das Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten (*Social Imbalances Procedure* — SIP) als eine Chance, um die Koordinierung der nationalen Bemühungen um die soziale Aufwärtskonvergenz zu verbessern. Es sollte auch zu einer besseren Nutzung der derzeitigen Steuerungsstrukturen in der EU führen.

1.4. Der EWSA empfiehlt, das SIP innerhalb des integrierten politischen Koordinierungssystems der EU und der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters umzusetzen und weiterzuentwickeln. Es ist wichtig, dass das SIP bestehende Überwachungsverfahren und -instrumente ergänzt und einen eindeutigen Mehrwert im Hinblick auf die Förderung der sozialen Aufwärtskonvergenz schafft.

1.5. Der beste Weg zur Umsetzung des SIP ist ein schrittweiser Ansatz, der — wann immer dies zweckmäßig erscheint — auf den bereits bestehenden Verfahren und Systemen zur Überwachung der sozialen Ergebnisse auf der Grundlage der Europäischen Säule sozialer Rechte (im Folgenden kurz: ESSR) und des einschlägigen Aktionsplans aufbaut und darin verankert ist.

1.6. Der EWSA schlägt vor, soziale Ungleichgewichte als die im sozialpolitischen Scoreboard (*Social Scoreboard* — SSB) ermittelten kritischen Situationen sowie als deutliche Abweichungen vom Pfad zur Erreichung der Ziele der ESSR zu definieren. Es sollte eine Verbesserung der Methodik zur Messung der sozialpolitischen Ergebnisse angestrebt werden, um den Grundsätzen der ESSR und den seit mehreren Jahren beobachteten Trends in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

1.7. Der EWSA empfiehlt, das SIP in das Europäische Semester zu integrieren, und zwar in all seinen Phasen. Die Kommission und der Rat sollten den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, die Länderberichte und die eingehenden Ad-hoc-Überprüfungen nutzen, um die sozialen Ungleichgewichte zu ermitteln und anzugehen. In den länderspezifischen Empfehlungen sollte auf die im Länderbericht beschriebenen sozialen Ungleichgewichte in einem gesonderten Punkt der Präambel sowie im Hauptteil der länderspezifischen Empfehlungen eingegangen werden. Die Empfehlungen sollten den Mitgliedstaaten als Anreiz dienen, um spezifische Reformen umzusetzen, die nach Einschätzung der Kommission sowie laut Bewertungen der Mitgliedstaaten, der nationalen Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft am ehesten geeignet sind, die Lage in den als kritisch eingestuften Bereichen zu verbessern. Als Reaktion darauf sollte der betreffende Mitgliedstaat nach Konsultation der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft die durchzuführenden Initiativen und Reformen vorschlagen, um die ermittelten kritischen Situationen zu verbessern. Ein solcher Plan könnte auch eine Bewertung der Kohärenz zwischen den enthaltenen Initiativen und der makroökonomischen und haushaltspolitischen Politik des betreffenden Mitgliedstaats umfassen, um das richtige Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen, der sozialen und der haushaltspolitischen Dimension zu gewährleisten.

1.8. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten eine größere Flexibilität der bestehenden Bestimmungen für die Zuweisung von Fonds (einschließlich der ESI-Fonds, der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer) in Erwägung ziehen, damit diese rasch an aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen und kritische Situationen angepasst werden können, die bei der Umsetzung des SIP ermittelt wurden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Mit dieser Stellungnahme wird dem Ersuchen des spanischen Ratsvorsitzes um eine Sondierungsstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) zum Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten (*Social Imbalances Procedure* — SIP) entsprochen. Aufgabe des EWSA ist es, folgende Fragen zu beantworten: (i) Was ist nach Auffassung des EWSA die beste Methode, um das SIP als spezifischen Mechanismus zur Ermittlung und Überwachung der zunehmenden sozialen Ungleichgewichte in der EU zu entwickeln? (ii) Was ist die beste Methode, um das SIP in den derzeitigen institutionellen Rahmen und die derzeitige Struktur des Europäischen Semesters einzubetten und gleichzeitig den durch seine mögliche Einführung verursachten Verwaltungsaufwand zu verringern? (iii) Wie kann die Europäische Säule sozialer Rechte mit dem Monitoringsystem verknüpft werden, das im Zuge der Schaffung des SIP entsteht? (iv) Wie kann der derzeitige Prozess der wirtschaftspolitischen Steuerung genutzt werden, um die Kohärenz und Übereinstimmung zwischen den makroökonomischen und den sozialen Aspekten des Europäischen Semesters zu stärken?

2.2. Um einen gerechten ökologischen und digitalen Wandel zu erreichen und die negativen Folgen der COVID-19-Pandemie abzufedern, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten den Ursachen sozialer Ungleichheiten besondere Aufmerksamkeit widmen und auf der Grundlage der Europäischen Säule sozialer Rechte (im Folgenden kurz: ESSR) eine ausgewogene und inklusive wirtschaftliche und soziale Entwicklung anstreben⁽¹⁾.

2.3. Auf dem Sozialgipfel in Porto im Mai 2021 schlugen Belgien und Spanien vor, das überarbeitete sozialpolitische Scoreboard um einen Warnmechanismus zu erweitern, der Folgemaßnahmen und Diskussionen auf Kommissions- und Ministerebene ermöglichen sollte, wobei der im Warnmechanismus-Bericht (*Alert Mechanism Report* — AMR) enthaltene Ansatz für makroökonomische Ungleichgewichte als Grundlage dienen sollte⁽²⁾.

2.4. Die Beratungen zur Stärkung der sozialen Dimension des Europäischen Semesters durch die Einführung eines Verfahrens bei sozialen Ungleichgewichten (SIP) wurden auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Oktober und Dezember 2021 fortgesetzt, und der französische Ratsvorsitz nahm das Thema in die Debatte und den Zeitplan für die Arbeiten im ersten Halbjahr 2022 auf. Die Schlussfolgerungen der Beratungen wurden auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Juni 2022 erörtert.

2.5. Im Hinblick auf die Umsetzung der ESSR haben sich die EU und die Mitgliedstaaten auf einen Aktionsplan mit drei Hauptzielen und unterstützenden Zielen geeinigt. In diesem Zusammenhang hat jeder Mitgliedstaat auch eigene Ziele festgelegt. Darüber hinaus wird die Umsetzung der ESSR in den Mitgliedstaaten mittels der komplexen Methodik des SSB⁽³⁾ mit Leit- und Hilfsindikatoren überwacht. Auf der Grundlage dieses Monitorings wird ermittelt, wo die einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zum Mittelwert in den durch die Indikatoren definierten Kategorien stehen. So können die Bereiche der ESSR ermittelt werden, in denen Maßnahmen in bestimmten Ländern erforderlich sind (in sozialer Hinsicht kritische Situationen).

⁽¹⁾ ABl. C 286 vom 16.7.2021, S. 13.

⁽²⁾ Von Belgien und Spanien im Vorfeld des Sozialgipfels in Porto vorgelegtes Non-Paper.

⁽³⁾ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/overview>.

2.6. Das Europäische Semester⁽⁴⁾ ist das Verfahren für die Koordinierung der politischen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten in Bezug auf Instrumente zur Erreichung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele. Das Semester trägt auch der ESSR, ihrem Aktionsplan und dem sozialpolitischen Monitoring Rechnung.

3. Prozess der sozialen Aufwärtskonvergenz

3.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Instrumentarium der EU zur sozialpolitischen Steuerung angesichts zahlreicher Krisen und wirtschaftlicher und sozialer Ungleichgewichte sowie im Hinblick auf etwaige zukünftige Krisen überprüft werden sollte, um eine soziale Aufwärtskonvergenz zu erreichen und Ungleichheiten abzubauen⁽⁵⁾. Der Behauptung, dass die Menschen das bekommen, was sie verdienen, stimmten im Jahr 2022 mehr Europäerinnen und Europäer nicht bzw. überhaupt nicht zu (37 %) als ihr zustimmten (35 %) (6).

3.2. Nach Ansicht des EWSA stellt die gleichzeitige Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele als Teil einer umfassenden Aufwärtskonvergenz eine große Herausforderung dar. In den letzten Jahren wurden Verfahren für die haushaltspolitische und die makroökonomische Steuerung, Umweltmanagementverfahren zur Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie eine Koordinierung zwischen ihnen entwickelt. Die soziale Dimension der EU-Governance bleibt hinter der Entwicklung dieser Bereiche und der Koordinierung zwischen ihnen zurück.

3.3. Angesichts der Energie- und der Migrationskrise, des Kriegs sowie der Klima- und der Post-COVID-19-Krise braucht Europa sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten eine starke wirtschaftliche und soziale Führung. Der EWSA empfiehlt daher, das SIP als Überwachungs- und Interventionsmechanismus umzusetzen, denn es würde dazu beitragen, die sozialen und wirtschaftlichen Ziele besser zu erreichen und gleichzeitig die soziale Konvergenz in der gesamten EU fördern.

3.4. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten erwägen, die bestehenden Bestimmungen für die Zuweisung von Fonds (einschließlich der ESI-Fonds, der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer) flexibler zu gestalten, damit sie rasch an aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen und kritische Situationen angepasst werden können, die unter anderem bei der Umsetzung des SIP ermittelt wurden. Die COVID-19-Pandemie, der Krieg in der Ukraine, die Lebenshaltungskostenkrise sowie die Klima- und die Migrationskrise erfordern alle bessere nationale und gegebenenfalls europäische Maßnahmen, um auf die langfristigen Auswirkungen der Krisen und neue Formen der Ausgrenzung reagieren zu können. Die steigenden Lebenshaltungskosten sind derzeit das dringlichste Anliegen für 93 % der Europäerinnen und Europäer, gefolgt von Armut und sozialer Ausgrenzung (82 %) (7). Aus einer weiteren Eurobarometer-Umfrage geht hervor, dass 78 % der Europäerinnen und Europäer einen Anstieg der öffentlichen Gesamtausgaben für wichtige sozialpolitische Maßnahmen befürworten würden (8).

4. Antworten auf Fragen des spanischen Vorsitzes

4.1. Der EWSA schlägt vor, soziale Ungleichgewichte als die im SSB ermittelten kritischen Situationen sowie als deutliche Abweichungen vom Pfad zur Erreichung der Ziele des Aktionsplans zur ESSR zu definieren. Es sollte eine Verbesserung der Methodik zur Messung der sozialpolitischen Ergebnisse angestrebt werden, um den Grundsätzen der ESSR und den seit mehreren Jahren beobachteten Trends in vollem Umfang Rechnung zu tragen. In Bezug auf Messung der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Aktionsplans zur ESSR sollten nur zuverlässige und vergleichbare Indikatoren berücksichtigt werden.

4.2. Der EWSA empfiehlt, das SIP innerhalb des integrierten politischen Koordinierungssystems der EU und der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters umzusetzen und weiterzuentwickeln. Es ist wichtig, dass das SIP bestehende Überwachungsverfahren und -instrumente ergänzt und einen eindeutigen Mehrwert im Hinblick auf die Förderung der sozialen Aufwärtskonvergenz schafft. Gleichzeitig muss unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden, um ein Gefühl der Eigenverantwortung und des Engagements in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

4.3. Das SIP ist ein Verfahren, mit dem die Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der sozialen Aufwärtskonvergenz entsprechend den Grundsätzen der ESSR verbessert werden soll. Der EWSA geht davon aus, dass diese bereits teilweise im Rahmen des Aktionsplans zur ESSR und seiner Zielvorgaben bis 2030 sowie des sozialpolitischen Monitorings umgesetzt wird. Der EWSA ist jedoch besorgt, dass die Verwirklichung dieser Ziele

(4) EWSA-Stellungnahme „Das Europäische Semester und die Kohäsionspolitik — Plädoyer für eine neue europäische Strategie nach 2020“. (ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 39)

(5) ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1.

(6) Eurobarometer, 2023, *Fairness, Inequality and Inter-Generational Mobility*.

(7) Umfrage des EP vom Herbst 2022.

(8) Eurobarometer, 2023, *Fairness, Inequality and Inter-Generational Mobility*.

in Mitgliedstaaten, die sich laut SSB in einer kritischen sozialen Situation befinden, durch fehlende soziale Investitionen und Reformen behindert wird. Diese Situationen gefährden die Verwirklichung der Ziele des Aktionsplans zur ESSR sowie die soziale Aufwärtskonvergenz und sollten daher im Rahmen des SIP besondere Aufmerksamkeit erhalten.

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass dem SIP die gleiche Bedeutung beigemessen werden sollte wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (*Macroeconomic Imbalance Procedure* — MIP). Das SIP kann das, was bereits im Bereich der sozialen Governance erreicht wurde, weiter verbessern, indem bestehende Verfahren und Methoden zur Messung der sozialen Konvergenz wirksamer genutzt und ggf. neue Verfahren entwickelt werden. Das MIP und das SIP sollten aufeinander abgestimmt werden und dürfen sich nicht überschneiden.

4.5. Der EWSA weist darauf hin, dass die EU und die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik in den Bereichen, die Gegenstand der ESSR sind — wie Arbeit, Bildung, Gesundheit und Sozialschutz —, unterschiedliche Zuständigkeiten haben. Die wichtigsten einschlägigen Zuständigkeiten und Aufgaben liegen hier bei den Mitgliedstaaten, d. h. bei den Regierungen, den Gebietskörperschaften und den unterschiedlichen Interessenträgern wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden oder Organisationen der Zivilgesellschaft. Aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ergreift die Europäische Union im Rahmen der Kohäsionspolitik und ihrer sozialen Prioritäten in diesen Bereichen zahlreiche Initiativen im Zusammenhang mit der Koordinierung, Regulierung und Finanzierung.

4.6. Nach Ansicht des EWSA ist eine Umsetzung des SIP im Einklang mit der derzeitigen Rechtslage in der EU möglich. Demnach hat die EU wichtige soziale Aufgaben und kann diese im Wege von Erklärungen (ESSR und Aktionsplan) und Empfehlungen, Finanzierungsinstrumenten (soziale Konditionalität und soziale Prioritäten im Rahmen der Kohäsionspolitik) sowie Koordinierungsinstrumenten (Europäisches Semester und sozialpolitisches Monitoring auf der Grundlage der ESSR) erfüllen. Bei diesem Ansatz werden die spezifischen Kompetenzen auf den verschiedenen Ebenen sowie die Rolle der verschiedenen Interessenträger, d. h. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft, berücksichtigt. Das SIP kann die politischen Entscheidungsträger in ihren Bemühungen unterstützen, eine soziale Aufwärtskonvergenz zu erreichen und Ungleichheiten abzubauen. Dabei sollten die von den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Interessenträgern gemeinsam festgelegten relevanten sozialen Dimensionen berücksichtigt werden.

4.7. Wird das SIP gut mit bestehenden Mechanismen wie dem Europäischen Semester und insbesondere dem SSB verknüpft, kann es dazu beitragen, das bisher Erreichte zu stärken, d. h. den Aktionsplan zur ESSR und das sozialpolitische Monitoring auf der Grundlage der ESSR.

4.8. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Bedingungen sollten nach Ansicht des EWSA bei der Entwicklung des SIP als Erstes Änderungen an den Grundsätzen vorgenommen werden, an denen sich die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung des gemeinsamen Beschäftigungsberichts, der Länderberichte sowie der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Semesters orientiert.

4.9. Der gemeinsame Beschäftigungsbericht und die Länderberichte sollten ein gesondertes Unterkapitel über die sozialen Ungleichgewichte enthalten, die die soziale Aufwärtskonvergenz bedrohen. Darin sollten jene Bereiche behandelt werden, die beim SSB-Monitoring als kritisch eingestuft wurden. Dies gilt daher nur für die Mitgliedstaaten, in denen solche Bereiche ermittelt wurden.

4.10. Der EWSA empfiehlt, das SIP in das Europäische Semester zu integrieren, und zwar in all seinen Phasen. Die Kommission und der Rat sollten den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, die Länderberichte und die eingehenden Ad-hoc-Überprüfungen nutzen, um die sozialen Ungleichgewichte zu ermitteln und anzugehen.

4.11. In den länderspezifischen Empfehlungen sollte auf die im Länderbericht beschriebenen sozialen Ungleichgewichte in einem gesonderten Punkt der Präambel sowie im Hauptteil der länderspezifischen Empfehlungen eingegangen werden. Die Empfehlungen sollten den Mitgliedstaaten als Anreiz dienen, um spezifische Reformen umzusetzen, die nach Einschätzung der Kommission sowie laut Bewertungen der Mitgliedstaaten, der nationalen Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft am ehesten geeignet sind, die Lage in den als kritisch eingestuften Bereichen zu verbessern. Als Reaktion darauf sollte der betreffende Mitgliedstaat nach Konsultation der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft die durchzuführenden Initiativen und Reformen vorschlagen, um die ermittelten kritischen Situationen zu verbessern. Ein solcher Investitions- und Reformplan könnte auch eine Bewertung der Kohärenz zwischen den enthaltenen Initiativen und der makroökonomischen und haushaltspolitischen Politik des betreffenden Mitgliedstaats umfassen, um das richtige Gleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen, der sozialen und der haushaltspolitischen Dimension zu gewährleisten.

4.12. Die EU sollte neue und besser finanzierte Instrumente einsetzen, um die Empfehlungen des SIP und des Semesters direkt an die Bevölkerung der Mitgliedstaaten zu übermitteln und für Transparenz und Auswirkungen auf die Lage in den Mitgliedstaaten zu sorgen.

4.13. Um eine Abwärtskonvergenz zu vermeiden, sollten Mitgliedstaaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft, in den als kritisch eingestuften Bereichen einen Reform- und Investitionsplan annehmen müssen. In diesem Fall sollten die betreffenden Mitgliedstaaten das Recht haben, die Ausgabenpläne für andere Fonds, ggf. einschließlich der Aufbau- und Resilienzfazilität, im Einvernehmen mit der Kommission neu auszuhandeln.

4.14. Durch die oben vorgeschlagene Herangehensweise für den ersten Schritt zur Entwicklung des SIP wird gewährleistet, dass die Belastung durch zusätzliche analytische und administrative Arbeiten sowohl für die EU als auch für die Mitgliedstaaten so gering wie möglich gehalten wird. Es werden weder eine zusätzliche Berichterstattung für alle Mitgliedstaaten vorgeschlagen noch neue Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren zu den bereits bestehenden hinzugefügt.

4.15. Das für die ESSR entwickelte derzeitige System des sozialpolitischen Monitorings ist bereits operativ. Es beruht auf einer komplexen Methodik für die Auslegung einer Vielzahl von Indikatoren, die den Hauptbereichen der ESSR entsprechen. Auch die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Aktionsplans zur ESSR werden überwacht. Das SIP sollte in das bestehende Verfahren des Europäischen Semesters eingebettet werden und auf bestehende Indikatoren (SSB) zurückgreifen.

4.16. Im nächsten Schritt der Umsetzung des SIP sollten der Messbereich und die Indikatoren entsprechend der Definition sozialer Ungleichgewichte im Kontext der sozialen Aufwärtskonvergenz entwickelt werden.

4.17. In den künftigen Analysen und Konsultationen zum SIP sollte beantwortet werden, inwieweit die Indikatoren des SSB-Monitorings den einzelnen Grundsätzen der ESSR entsprechen und inwieweit und wie die ermittelten kritischen Bereiche die soziale Aufwärtskonvergenz behindern können.

4.18. Die Gesamtsituation der Mitgliedstaaten, auch in wirtschaftlicher Hinsicht, beeinflusst generell die Dimension und die Dynamik der sozialen Probleme, mit denen ihre Einwohner konfrontiert sind, und damit auch die soziale Aufwärtskonvergenz. Wenn gute wirtschaftliche Ergebnisse gute soziale Ergebnisse voraussetzen, dann sind die Koordinierungsmechanismen, die Letzteres sicherstellen (Stabilitäts- und Wachstumspakt und MIP), für Ersteres von maßgeblicher Bedeutung. In dem ersten Schritt, den der EWSA für die Entwicklung des SIP vorschlägt, wird dem zuvor beschriebenen Ansatz Rechnung getragen, an dem sich die Logik der haushaltspolitischen und der makroökonomischen Steuerung in der EU orientiert.

5. Herausforderungen und Prioritäten für die Entwicklung des SIP

5.1. Die Weiterentwicklung des SIP im Rahmen des integrierten politischen Koordinierungssystems der EU und der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters, aber auch anderer EU-Instrumente sollte Gegenstand weiterer Analysen und Beratungen durch die Kommission, den Rat, die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft sein, damit sie parallel zur Reform der haushaltspolitischen und der makroökonomischen Steuerung umgesetzt werden kann⁽⁹⁾.

5.2. Die politische, administrative und wirtschaftliche Umsetzbarkeit und die Möglichkeit zur Weiterentwicklung des SIP sollten eingehender analysiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Verfahren nicht dupliziert werden, der Verwaltungsaufwand möglichst gering gehalten und eine echte Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in diesen Prozess gewährleistet wird.

5.3. Der EWSA betont, dass die Rolle des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Hinblick auf das SIP gestärkt werden sollte, um die politische Akzeptanz der Ergebnisse des Instruments zu fördern. Die Beteiligung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) könnte durch die Annahme von Schlussfolgerungen des Rates zum SIP am Ende des Prozesses sichergestellt werden.

5.4. Der EWSA betont, dass es für die Umsetzung des SIP von entscheidender Bedeutung ist, konkrete praktische Schlussfolgerungen aus dem sozialpolitischen Monitoring und der Verwirklichung der sozialen Ziele der EU in den Mitgliedstaaten zu ziehen.

a) Die erste Schlussfolgerung betrifft die Koordinierung zwischen der haushaltspolitischen und der makroökonomischen Steuerung und dem SIP. Mitgliedstaaten, die Gegenstand von Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind und/oder denen makroökonomische Ungleichgewichte drohen, und die gleichzeitig kritische Bereiche im SSB sowie Abweichungen vom Pfad zur Umsetzung der sozialpolitischen Ziele aufweisen, sollte klar signalisiert werden, dass

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Europäische Säule sozialer Rechte“ (ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10).

die EU soziale Reformen und Investitionen in den ermittelten kritischen sozialen Bereichen unterstützt. Es liegt im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten, die am besten geeigneten Lösungen und Ansätze zur Behebung kritischer Bereiche vorzuschlagen.

- b) Die zweite praktische Schlussfolgerung betrifft die Umsetzung der ersten Schlussfolgerung im Rahmen des Europäischen Semesters ⁽¹⁰⁾. Die Europäische Kommission sollte eine auf der Grundlage des sozialpolitischen Monitorings und der Überwachung der Fortschritte bei der Verwirklichung sozialer Ziele erstellte Analyse der sozialen Ungleichgewichte in ein gesondertes Unterkapitel der länderspezifischen Berichte aufnehmen. In Bezug auf die länderspezifischen Empfehlungen sollte sie diese zudem sowohl in die Präambel als auch in die eigentlichen Empfehlungen aufnehmen.

Der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten ebenfalls stärker einbezogen werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽¹⁰⁾ EWSA-Stellungnahme „Das Europäische Semester und die Kohäsionspolitik — Plädoyer für eine neue europäische Strategie nach 2020“ (ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 39).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen im Zeichen des ökologischen und digitalen Wandels“**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des schwedischen Ratsvorsitzes)**

(2023/C 228/08)

Berichterstatlerin: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**Ko-Berichterstatlerin: **Justyna Kalina OCHEŹDZAN**

Ersuchen des schwedischen Ratsvorsitzes	Schreiben vom 14.11.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	149/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt fest, dass die Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt infolge des digitalen Wandels zugenommen hat. Insbesondere ist aufgrund der Automatisierung von Tätigkeiten ein Rückgang von Arbeitsplätzen mit mittlerem Qualifikations- und Lohnniveau zugunsten einer Zunahme gering qualifizierter, schlecht bezahlter Arbeitsplätze zu beobachten. Es wird auch erwartet, dass höher qualifizierte, gut bezahlte Arbeitsplätze geschaffen werden, dadurch werden die Qualifikationsanforderungen steigen ⁽¹⁾. Der EWSA stellt ferner fest, dass der Arbeits- und Fachkräftemangel in einer Vielzahl von Branchen immer deutlicher zutage tritt. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein wirksamer Zugang zu Bildungsmaßnahmen äußerst wichtig ist, um Unternehmen und Arbeitnehmer bei der Bewältigung dieser Herausforderung zu unterstützen, und auch entscheidend dazu beiträgt, Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt infolge des digitalen Wandels zu verhindern.

1.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass Übergänge nicht durch Entlassungen oder Maßnahmen mit einschneidenden Folgen für den Arbeitsmarkt stattfinden sollten. Er fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Systeme einzuführen, die anstelle von externen Übergängen interne Übergänge begünstigen, bei denen Unternehmen ihren Beschäftigten den Erwerb der erforderlichen Kompetenzen ermöglichen, statt Arbeitnehmer zu entlassen, die nicht über diese Kompetenzen verfügen.

1.3. Bildung ist ein Menschenrecht, das während des gesamten Lebens einer Person besteht. Im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte fordert der EWSA die Mitgliedstaaten daher auf, ein Recht auf lebenslanges Lernen unter Berücksichtigung der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen und der allgemeinen und beruflichen Bildung einzuführen, das allen Bürgerinnen und Bürgern Lernmöglichkeiten für die persönliche und berufliche Entwicklung bietet, und es zum obersten Leitprinzip der Bildungs- und Ausbildungspolitik zu erheben.

1.4. Der EWSA fordert, angesichts der Herausforderungen des digitalen und des ökologischen Wandels den Zugang zu umfassenden Qualifikationen als Recht für alle einzuführen. Grundlage sollten dabei validierte und zertifizierte Schulungen zu digitalen und grünen Kompetenzen sowie zur ökologischen Nachhaltigkeit bilden. Zu diesem Zweck muss der Erwerb von Kompetenzen mit bezahltem Bildungsurlaub verbunden werden, dabei sind die nationalen Rechtsvorschriften und Vereinbarungen zu berücksichtigen.

⁽¹⁾ <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/more-employment-higher-skills-demand>

1.5. Der EWSA hält die bisherigen Initiativen der Europäischen Kommission zu digitalen und grünen Kompetenzen für unzureichend und ist der Ansicht, dass die Sozialpartner dabei kaum eine Rolle spielen. Er fordert daher, in den EU-Aktionsplan für digitale Bildung 2021-2027 wirksame Strategien zur Verbesserung der Ausbildung und zur Anpassung der Kompetenzen von Beschäftigten und Arbeitslosen in allen Branchen — unabhängig von der Größe der Unternehmen und unter Einbeziehung der Sozialpartner — aufzunehmen. Auf nationaler Ebene sollten die nationalen Sozialpartner die europäische Rahmenvereinbarung über die Digitalisierung weiter umsetzen⁽²⁾. Der EWSA hebt die Rolle von Tarifverhandlungen als Instrument zur Gestaltung und Anpassung von Ausbildungsprogrammen hervor.

1.6. Der EWSA fordert, dass Schulungen zum Erwerb von digitalen und grünen Kompetenzen und Fähigkeiten von den zuständigen Behörden zertifiziert und nicht lediglich validiert werden.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, bis 2030 einen jährlichen Indikator für die Zahl der Erwachsenen und Beschäftigten — und insbesondere junger Menschen — einzuführen, die an Schulungen zu grünen Kompetenzen, Umweltbewusstsein sowie Umweltverantwortung und ökologischer Verantwortung teilnehmen, und dafür einfache und auf KMU zugeschnittene Instrumente zu erwägen.

1.8. Der EWSA fordert, die Anpassung bestehender Lernprogramme zu fördern und zu erleichtern, damit die für den digitalen und ökologischen Wandel benötigten Kompetenzen einbezogen werden können.

1.9. Der EWSA hält es für wichtig, die Fähigkeit zur Antizipierung des künftigen Ausbildungsbedarfs auf dem Arbeitsmarkt und in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten strategisch zu überwachen, um Lücken im ökologischen und digitalen Bereich zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken.

1.10. Der EWSA stellt fest, dass es bei den grundlegenden digitalen Kompetenzen beträchtliche Unterschiede gibt, dies gilt insbesondere für benachteiligte Gruppen und eine große Zahl von Erwachsenen, vor allem ältere Menschen. Da eine digitale Alterskluft besteht, sollte bei der Planung digitaler Kompetenzen der Schwerpunkt stärker auf der Schulung älterer Menschen und anderer benachteiligter Gruppen liegen, damit beim digitalen und ökologischen Wandel niemand zurückbleibt; erforderlichenfalls sollten Schulungen auch an die Bedürfnisse dieser Personen angepasst werden. Angesichts des Geschlechtergefälles beim Zugang zu Schulungen zur Anpassung an den ökologischen und digitalen Wandel sollte der Einbeziehung von Frauen in diese Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

1.11. Um einen gerechten Übergang zu erreichen, müssen alle Menschen die Möglichkeit haben, ihre grundlegenden digitalen Kompetenzen im Zusammenhang mit alltäglichen Aufgaben zu verbessern und zu verstehen, was Cybersicherheit, digitale Kommunikation, Datensicherheit, Schutz personenbezogener Daten, Privatsphäre im Internet sowie Gefahren von Desinformation bedeuten.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Wir durchleben eine Zeit des Wandels und der Übergänge. Gleichzeitig mit den verschiedenen Krisen stellen sich für Unternehmen, Arbeitskräfte sowie Bürgerinnen und Bürger große Herausforderungen, zu denen beispielsweise die raschen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt infolge des digitalen und des ökologischen Wandels gehören. Parallel dazu entstehen durch den digitalen und den ökologischen Wandel neue Berufsfelder; die bestehenden Arbeitsplätze entwickeln sich weiter, neue werden geschaffen. Die Arbeitnehmer müssen in die Lage versetzt werden, mit diesen Veränderungen umzugehen und sie zu bewältigen, während die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhalten bleibt.

2.2. Diese Herausforderungen treten auf allen Ebenen und in allen Phasen des Arbeitslebens auf. Sie stellen sich sowohl für junge Menschen als auch für Erwachsene und für gering qualifizierte Arbeitnehmer ebenso wie für Arbeitskräfte mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau. Für manche Tätigkeiten, die früher geringe Qualifikationen erforderten, werden heute digitale Kenntnisse benötigt, da sich die Art und Weise des Zugangs zu einer Beschäftigung verändert. Davon sind Frauen besonders betroffen, da sich die digitale Kluft zwischen den Geschlechtern immer weiter vergrößert. An die Stelle traditioneller Formen des mündlichen Kontakts bei der Arbeitssuche sind Angebote getreten, die nur über das Internet oder spezielle digitale Plattformen zugänglich sind. Dies bedeutet, dass es Schulungen in digitalen Grundkompetenzen für die gesamte Bevölkerung geben muss.

⁽²⁾ https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2020-06-22_agreement_on_digitalisation_-_with_signatures.pdf

2.3. Der EWSA stellt fest, dass zu den Auswirkungen der COVID-19-Krise die Zunahme der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere infolge der Zunahme der Telearbeit, gehört⁽³⁾. So können beispielsweise Personen, die in bestimmten und typischerweise mit gering qualifizierten und gering bezahlten Tätigkeiten verbundenen Berufen arbeiten, die Möglichkeit der Telearbeit in der Regel nicht nutzen. Dagegen können Personen, die bestimmte, höher qualifizierte und tendenziell besser bezahlte Tätigkeiten, insbesondere Bürotätigkeiten, ausüben, häufig Telearbeit verrichten. Daher muss es im Rahmen von Telearbeit möglich sein, digitale und ökologische Fähigkeiten zu entwickeln, damit die Ungleichheiten nicht zunehmen und Personen, die keine Telearbeit leisten können, ebenfalls Zugang zu dieser Art von Schulungen für Telearbeit erhalten.

2.4. Der EWSA weist darauf hin, dass auf dem Arbeitsmarkt ein zunehmendes Ungleichgewicht besteht, das insbesondere mit der „großen digitalen Kluft“ zusammenhängt. Dabei gehen die Arbeitsplätze mit mittlerem Qualifikations- und Lohnniveau aufgrund der Automatisierung von Tätigkeiten zurück und nehmen die gering qualifizierten, schlecht bezahlten Arbeitsplätze sowie die hoch qualifizierten, gut bezahlten Arbeitsplätze zu. Der EWSA betont, dass die wachsende Ungleichheit die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa gefährdet.

2.5. Der EWSA stellt fest, dass Europa vor einer großen demografischen Herausforderung steht und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpft. Dies trägt dazu bei, dass der ausgeprägte Arbeits- und Fachkräftemangel in allen Wirtschaftszweigen und auf den verschiedenen Qualifikationsebenen weiter zunimmt. Folglich werden Arbeitskräfte auf allen Qualifikationsebenen benötigt, um diese Lücken zu schließen. Zur Behebung dieses Mangels müssen die Weiterbildung und Umschulung von Arbeitnehmern sichergestellt und die Eingliederung von Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch begleitende Maßnahmen begünstigt werden. In diesem Zusammenhang ist auch der migrationspolitische Ansatz zu überprüfen.

2.6. Der EWSA stellt fest, dass Übergänge nicht durch Entlassungen oder Maßnahmen mit einschneidenden Folgen für den Arbeitsmarkt stattfinden sollten. Anstelle von externen Übergängen sollten interne Übergänge honoriert werden, bei denen Unternehmen ihren Beschäftigten den Erwerb der erforderlichen Kompetenzen ermöglichen, statt Arbeitnehmer zu entlassen, die nicht über diese Kompetenzen verfügen. Im Fall von KMU ist dies besonders schwierig, sie benötigen für den Übergang eine entsprechende finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten.

2.7. Der EWSA stellt fest, dass der Arbeitsmarkt durch die Ausweitung der Telearbeit weltweit flexibler wird. Dies bedeutet, dass europäische Arbeitnehmer im Hinblick auf niedrige Kosten nicht konkurrieren können, da sie aufgrund der geringen Lebenshaltungskosten anderer Länder und der im Vergleich zur europäischen Währung schwachen Währungen weniger wettbewerbsfähig sind. Daher können europäische Arbeitnehmer allein durch höhere und bessere Qualifikationen und Kompetenzen im Wettbewerb bestehen.

2.8. Beschäftigte mit unterschiedlichen Arten von Arbeitsverträgen müssen Zugang zu Bildungsmaßnahmen haben, damit sie ihre Kompetenzen und ihre Beschäftigungsfähigkeit angesichts der neuen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt aufrechterhalten können.

2.9. Der EWSA stellt fest, dass die Zeitspanne zwischen dem Entstehen neuer Kompetenzen und einer hohen Nachfrage nach diesen Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt immer kürzer wird. Entscheidend sind daher eine hohe Anpassungsfähigkeit, proaktives Handeln und der Abbau von Bürokratie beim Zugang zu Aus- und Weiterbildung in öffentlichen Einrichtungen. Ferner wird betont, wie wichtig eine zeitnahe und wirksame Aktualisierung der Lehrpläne für die allgemeine und berufliche Bildung als Reaktion auf den Bedarf an neuen Kompetenzen und im Rahmen einer notwendigen, engeren Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Sozialpartnern, Bildungs- und Berufsbildungsanbietern und der Zivilgesellschaft ist.

2.10. Der EWSA weist darauf hin, dass aufgrund der großen Zahl wenig anspruchsvoller Routinetätigkeiten auf den europäischen Arbeitsmärkten 55 % der erwachsenen Arbeitnehmer in der EU ihre Kompetenzen am Arbeitsplatz nicht in vollem Umfang nutzen und 28 % für ihre Arbeit überqualifiziert sind. Diese „Verschwendung“ von potenziellem Humankapital führt zu erheblichen Einkommenseinbußen und beeinträchtigt das Wohlergehen der Beschäftigten. In den Berichten des Cedefop wird hervorgehoben, dass Schwierigkeiten bei der Einstellung von Personal oder ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage unter anderem auf die unzureichende Qualität von Arbeitsplätzen zurückgeführt werden können⁽⁴⁾.

⁽³⁾ <https://www.businessinsider.com/service-industry-work-from-home-remote-madrid-london-paris-berlin-2021-2?r=US&IR=T>

⁽⁴⁾ https://www.cedefop.europa.eu/files/3092_en.pdf

2.11. Angesichts der Herausforderung des digitalen Wandels der Wirtschaft sollte das Augenmerk nicht nur darauf liegen, wie die grundlegenden digitalen Kompetenzen für alle Arbeitnehmer zu verbessern sind, sondern auch, wie bestehende Kompetenzen digitalisiert und fortgeschrittene digitale Fähigkeiten erworben werden können. Die Anstrengungen müssen darauf ausgerichtet werden, klassische Kompetenzen in der digitalen Welt nutzbar zu machen. Das Konzept der digitalisierten Kompetenzen ist bereichsübergreifend und bedeutet, dass digitale Aspekte mit anderen Kompetenzen kombiniert werden können. Dies erfordert eine ausreichende Befähigung und Kenntnisse über die digitale Welt sowie eine ausreichende Ausbildung in konkreten beruflichen Fähigkeiten.

2.12. Die Herausforderungen des ökologischen Wandels für den Arbeitsmarkt und die Kompetenzanforderungen stehen dem nicht nach. Alle Wirtschaftszweige werden ihre Arbeitsweise aufgrund der notwendigen Dekarbonisierung und der Anpassung der Geschäftsmodelle an die mit dem europäischen Grünen Deal verbundenen Nachhaltigkeitsanforderungen verändern müssen⁽⁵⁾. Es wird betont, dass im Rahmen der Industriestrategie sowohl die Auswirkungen auf die Arbeitskräfte als auch die Ausbildung, Umschulung und Weiterqualifizierung der Arbeitnehmer angemessen berücksichtigt werden müssen. Diese Auswirkungen müssen gemeinsam mit den Sozialpartnern untersucht und antizipiert werden, um unbeabsichtigte Folgen für Beschäftigung und Wirtschaft zu vermeiden.

2.13. Der digitale und der ökologische Wandel stellen eine „Revolution“ dar, die mit der industriellen Revolution des frühen 20. Jahrhunderts vergleichbar ist. Alle Berufe und Organisationen sind oder werden von der Digitalisierung und den Maßnahmen betroffen sein, die für eine größtmögliche Umweltfreundlichkeit von Industrie, Handwerk, Landwirtschaft, Handel oder Dienstleistungen ergriffen werden müssen. Besondere Aufmerksamkeit sollte KMU und Kleinstunternehmen gelten, die personell und finanziell unterstützt und begleitet werden sollten.

2.14. Um einen gerechten ökologischen Wandel in allen betroffenen Branchen zu erreichen, muss es nach Ansicht des EWSA eine Aus- und Weiterbildung für grüne Kompetenzen geben. Hier stellen sich vor allem drei Herausforderungen:

- die bestehenden Kompetenzen müssen an die Bedürfnisse der Wirtschaftszweige im Zuge der Dekarbonisierung und an die Herausforderungen der neuen Energiequellen angepasst werden;
- Kompetenzen für nachhaltige und grüne Arbeitsplätze müssen vermittelt werden;
- es muss für die Verringerung des CO₂-Fußabdrucks am Arbeitsplatz sensibilisiert werden.

2.15. Um einen gerechten Übergang im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen, sollten alle Menschen innerhalb und außerhalb der Arbeitswelt gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Ausbildung und lebenslangem Lernen im Zusammenhang mit digitalen und grünen Technologien für bestehende und künftige Berufe haben. Im Einklang mit den nationalen und sektorspezifischen Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten sollten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirksam dabei unterstützt werden, ihren Ausbildungsstand im Hinblick auf diese Kompetenzen zu verbessern (Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, Bildungsurlaub usw.), und die Unternehmen sollten zu diesem Zweck finanzielle Unterstützung erhalten.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Durch den digitalen und den ökologischen Wandel verändern sich die bestehenden Arbeitsplätze, neue entstehen. Die Qualität der Arbeitsplätze sowie gerechte Arbeitsbedingungen und Entlohnung sind eine Voraussetzung für einen gerechten Übergang, der eine Digitalisierung und eine langfristige Dekarbonisierung verbunden mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum, Produktivität und Innovation ermöglicht. Kompetenzen haben als Faktor der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen auch entscheidende Bedeutung für die Konzipierung von Umschulungsinitiativen und beim wirksamen Zugang der Arbeitnehmer zu Bildungsmaßnahmen. Diese Ziele können allein durch den lebenslangen Erwerb neuer digitaler und digitalisierter Kompetenzen sowie grüner Kompetenzen erreicht werden.

3.2. Die berufliche Entwicklung für alle Altersgruppen spielt bei der Gewährleistung eines gerechten digitalen und ökologischen Wandels eine wesentliche Rolle. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA, dass in den EU-Aktionsplan für digitale Bildung 2021-2027 und die Vorschläge für Empfehlungen des Rates zu digitalen Kompetenzen und digitaler Ausbildung wirksame Strategien zur Verbesserung der Ausbildung und zur Anpassung der Kompetenzen von Beschäftigten

⁽⁵⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2020 „Der europäische Grüne Deal“.

und Arbeitslosen in allen Branchen unabhängig von der Unternehmensgröße aufgenommen werden. Schulungen zu digitalen Kompetenzen sollten an die Bedürfnisse der einzelnen Berufe und Branchen angepasst werden, dabei ist der Vereinbarkeit von Arbeit und Privat- bzw. Familienleben stets Rechnung zu tragen.

3.3. Der EWSA erkennt an, dass für den Erwerb neuer Kompetenzen und die Anpassung von Kompetenzen an neue digitale und ökologische Herausforderungen die Gesellschaft als Ganzes verantwortlich ist. In diesem Zusammenhang stellt die Europäische Kommission fest, dass 90 % der Ausbildung am Arbeitsplatz von Unternehmen finanziert wird ⁽⁶⁾. Die Staaten und die Organisationen der Zivilgesellschaft sowie die Unternehmen über ihre Branchenverbände und auch auf individueller Ebene sollten Strategien zur Förderung der Digitalisierung und zur Bewältigung der ökologischen Herausforderung entwickeln, mit denen die Verbesserung der Kompetenzen gefördert wird. Beispielhafte nationale Finanzierungsmechanismen und Bildungsstrategien in Tarifverträgen sollten genau untersucht und als bewährte Verfahren bekannt gemacht werden ⁽⁷⁾.

3.4. Der EWSA begrüßt die zwischen EGB, Business Europe, SGI Europe und SMEUnited unterzeichnete europäische Rahmenvereinbarung über die Digitalisierung ⁽⁸⁾, in der es heißt: „Wenn ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer zur Teilnahme an einer arbeitsplatzbezogenen Schulung auffordert, die in direktem Zusammenhang mit der digitalen Transformation des Unternehmens steht, wird die Schulung vom Arbeitgeber oder in Übereinstimmung mit dem Tarifvertrag oder der nationalen Praxis bezahlt. Diese Schulung kann innerbetrieblich oder außerbetrieblich erfolgen und findet zu einer sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Arbeitnehmer angemessenen und vereinbarten Zeit und wenn möglich während der Arbeitszeit statt. Findet die Ausbildung außerhalb der Arbeitszeit statt, sollte eine angemessene Vergütung arrangiert werden.“ Der EWSA fordert, diese Grundsätze bei der Ausarbeitung des Aktionsplans für digitale Bildung 2021-2027 zu berücksichtigen.

3.5. Um einen gerechten Übergang zu erreichen, müssen alle Menschen die Möglichkeit haben, ihre grundlegenden digitalen Kompetenzen im Zusammenhang mit alltäglichen Aufgaben zu verbessern und zu verstehen, was Cybersicherheit, digitale Kommunikation, Datensicherheit, Schutz personenbezogener Daten, Privatsphäre im Internet sowie Gefahren von Desinformation bedeuten. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA, dass Schulungen zum Erwerb digitaler Fähigkeiten und Kompetenzen von den zuständigen Behörden anerkannt und zertifiziert werden.

3.6. Der EWSA schließt sich der Empfehlung des Rates zum Lernen für ökologische Nachhaltigkeit ⁽⁹⁾ im Hinblick auf Microcredentials für digitale Kompetenzen an, stellt jedoch fest, dass sie als Ergänzung zu vollwertigen Befähigungsnachweisen und Zeugnissen betrachtet werden müssen. Darüber hinaus weist der EWSA darauf hin, dass die Qualität von Microcredentials garantiert und zertifiziert, und nicht nur validiert werden muss, damit sie auch eine wichtige Rolle bei der Validierung des formalen und nichtformalen Lernens spielen können.

3.7. Der EWSA erkennt an, dass der Erwerb von Kompetenzen mit bezahltem Bildungsurlaub gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Vereinbarungen verbunden werden muss, um einen gerechten Übergang sicherzustellen. Dadurch sollten Arbeitnehmer an Programmen und Kursen zur Laufbahnentwicklung in Verbindung mit neuen grünen und digitalen Arbeitsplätzen teilnehmen und gleichzeitig Arbeit und Privat- bzw. Familienleben vereinbaren können.

3.8. Im Hinblick auf den europäischen Kompetenzrahmen für Nachhaltigkeit der Europäischen Kommission ⁽¹⁰⁾, „der dazu beitragen soll, Kenntnisse, Fähigkeiten und Einstellungen in den Bereichen Klimawandel und nachhaltige Entwicklung zu entwickeln und zu bewerten“, fordert der EWSA die Kommission auf, konkrete Lösungen vorzulegen, damit Arbeitsuchende und Arbeitnehmer wirksamen Zugang zu hochwertiger und inklusiver Berufsbildung erhalten, die sie dabei unterstützt, die für den ökologischen und digitalen Wandel erforderlichen Kompetenzen zu erwerben. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuss, die Wirksamkeit und Qualität der Ausbildung zu verbessern, um eine hochwertige, inklusive und gerechte Ausbildung für alle zu gewährleisten.

3.9. Der EWSA fordert die Kommission auf, bis 2030 einen jährlichen Indikator für die Zahl der Erwachsenen und Beschäftigten, insbesondere im Hinblick auf junge Menschen, einzuführen, die an Schulungen zu grünen Kompetenzen, Umweltbewusstsein sowie Umweltverantwortung und ökologischer Verantwortung teilnehmen, und dafür einfache und auf KMU zugeschnittene Instrumente zu erwägen.

⁽⁶⁾ Adult Learning Statistical Report, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8337&furtherPubs=yes>.

⁽⁷⁾ Beispiele sind die Finanzierung der *Scuola Edile* in der Baubranche in Italien über den Branchentarifvertrag oder die *Fondi Interprofessionali*, spezielle Fonds zur Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen für KMU, die von den Sozialpartnern in den Tarifverträgen vereinbart wurden.

⁽⁸⁾ http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2020/07/Final-22-06-20-with-signatures_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf

⁽⁹⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9242-2022-INIT/de/pdf>

⁽¹⁰⁾ https://joint-research-centre.ec.europa.eu/greencomp-european-sustainability-competence-framework_en

3.10. Die derzeitigen Ausbildungsprogramme müssen an die neuen Herausforderungen angeglichen werden. Der EWSA fordert daher, die Anpassung der bestehenden Lernprogramme zu fördern und zu erleichtern, um die im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel erforderlichen Kompetenzen einzubeziehen, und die Lehrkräfte in diesen Fächern auszubilden. Schulungen zu Umweltverantwortung und Klimabewusstsein sollten Teil der beruflichen Bildung sein. Die Bewertung und Zertifizierung der Schulungen ist äußerst wichtig. Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, den Mitgliedstaaten Maßnahmen zu empfehlen, mit denen der Zugang von Arbeitsuchenden und Arbeitnehmern zu hochwertiger, evaluierter und zertifizierter Ausbildung sichergestellt wird.

3.11. Wichtig sind Informationen und eine gute Sichtbarkeit aller Tätigkeitsbereiche. Bewährte Verfahren könnten auf der Grundlage der in Europa und in einigen EU-Ländern bereits bestehenden Erkenntnisse oder Beobachtungsstellen im Bereich Beschäftigung und Qualifikationen ermittelt werden, um den künftigen Bedarf zu bewerten, das Bewusstsein zu schärfen und Arbeitnehmer und Unternehmen einzubeziehen und so gemeinsam zukunftsweisende Szenarien für Maßnahmen zu entwickeln und neue Talente zu gewinnen.

3.12. Der EWSA hält es für äußerst wichtig, eine strategische Überwachung des Qualifikationsbedarfs einzuführen, um den künftigen Ausbildungsbedarf auf dem Arbeitsmarkt und in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten mit dem Ziel zu antizipieren, Lücken im ökologischen und digitalen Bereich zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken. Die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sollten eine führende Rolle bei der Analyse und Ermittlung des Bedarfs spielen. Sie sollten in die Vorausschätzung des Kompetenzbedarfs einbezogen werden und wissen, inwieweit die angebotene Ausbildung mit den Kompetenzen übereinstimmt, die in den Unternehmen, auf dem Arbeitsmarkt und angesichts der bestehenden Trends, auch auf lokaler und regionaler Ebene, benötigt werden.

4. Digitale und grüne Fähigkeiten und Kompetenzen

4.1. Der EWSA schlägt vor, die nachhaltige Entwicklung bei Maßnahmen und Programmen der allgemeinen und beruflichen Bildung, wie dem europäischen Bildungsraum und dem Aktionsplan für digitale Bildung, auch im Einklang mit Ziel 4.7 der Ziele für nachhaltige Entwicklung, durchgängig zu berücksichtigen. Dazu müssen die allgemeine und berufliche Bildung für nachhaltige Entwicklung in Erasmus+, ESF+ und Horizont Europa einbezogen und Synergien zwischen diesen Programmen geschaffen werden.

4.2. Der EWSA betont, dass Investitionen in Menschen und die Ausweitung des Zugangs zu Angeboten des lebenslangen Lernens ebenso wichtig sind wie Investitionen in digitale, grüne und nachhaltige Technologien.

4.3. Der EWSA fordert die Entscheidungsträger auf, Lehrkräfte und Pädagogen beim Einsatz digitaler, grüner und nachhaltiger Technologien in Lernumgebungen besser zu unterstützen, indem in ihre berufliche Erst- und Weiterbildung sowie in ihre eigenen digitalen und grünen Kompetenzen und Fähigkeiten investiert wird.

4.4. Der EWSA fordert Investitionen in die interdisziplinäre und unabhängige Längsschnittforschung zu den verschiedenen Aspekten digitaler Technologien in der Bildung. Dabei soll eine Verbindung zwischen Erziehungswissenschaften, Pädagogik, Psychologie, Soziologie, Neurowissenschaften, Ingenieurwissenschaften und Informatik hergestellt werden, um zu erforschen, wie sich das Gehirn von Kindern in der digitalen Welt weiterentwickelt.

4.5. Der EWSA fordert einen ganzheitlichen Ansatz für digitale Strategien, mit denen die Entwicklung von Grundkompetenzen als Eckpfeiler des sozialen Zusammenhalts gefördert wird.

4.6. Der EWSA begrüßt das Europäische Jahr der Kompetenzen und weist auf den Ansatz hin, digitale und grüne Kompetenzen unter einem breiteren Blickwinkel zu entwickeln. Es ist jedoch äußerst wichtig, die Lücken bei den grundlegenden digitalen Kompetenzen zu schließen, da lediglich 54 % der Europäerinnen und Europäer über diese Kompetenzen verfügen, gemäß den Zielen für die digitale Dekade in Europa jedoch bis 2030 80 % der Europäerinnen und Europäer mindestens grundlegende digitale Kompetenzen besitzen sollen. Der EWSA erkennt an, dass die Entwicklung von Kompetenzen unterstützt werden muss, um den Anforderungen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien wie Big-Data-Analysen, künstlicher Intelligenz und Cybersicherheit gerecht zu werden.

4.7. Nach Ansicht des EWSA ist die Entwicklung der digitalen Bürgerschaft eine Voraussetzung für die aktive Teilhabe aller Lernenden an der Gesellschaft. Im Rahmen des digitalen und des grünen Wandels sollte dem Geschlechtergefälle beim Zugang zu Bildung für Frauen besondere Aufmerksamkeit gelten. Die Mehrheit der Bevölkerung darf nicht aufgrund eines fehlenden geschlechtsspezifischen Ansatzes abgehängt werden. Zu diesem Zweck sollte der europäische Referenzrahmen für digitale Kompetenzen (DigComp 2.0) stärker gefördert werden, damit er von den verschiedenen Bildungsanbietern und Akteuren der allgemeinen und beruflichen Bildung angenommen wird; zudem sollte ein breiteres Spektrum an Kompetenzen unterstützt werden, das digitale Bürgerinnen und Bürger benötigen.

4.8. Der EWSA stellt fest, dass Lücken beim Zugang zu digitalen Ressourcen und bei der Entwicklung digitaler Kompetenzen mit dem sozioökonomischen Umfeld zusammenhängen. Regionale und sozioökonomische Gefälle sollten überwunden werden, indem eine gezielte Unterstützung der am stärksten benachteiligten Gruppen sichergestellt wird und die ländlichen Gebiete berücksichtigt werden.

4.9. Der EWSA fordert, die Festlegung von Grundsätzen für Interoperabilität und offene Protokolle bei den verwendeten digitalen Instrumenten zu unterstützen, um einen demokratischeren Online-Lernraum und alternative digitale Instrumente zu den etablierten, traditionellen Instrumenten zu fördern, die eine gemeinsame Gestaltung von Lernen und Inhalten ermöglichen.

4.10. Die Entwicklung digitaler Kompetenzen sollte im Rahmen des Europäischen Semesters und der Aufbau- und Resilienzfazilität überwacht werden, damit neben Mitteln zur Schließung von Lücken in der digitalen Infrastruktur auch geeignete Lernstrategien zur Förderung digitaler Kompetenzen vorgesehen werden.

4.11. Der EWSA erkennt die Probleme an, vor denen die Organisationen der Zivilgesellschaft und die KMU bei der Anpassung an den digitalen Wandel stehen und die auf fehlende Mittel für die Digitalisierung oder den unzureichenden Ausbildungsstand in diesem Bereich zurückzuführen sind. Mehr Finanzierungsmöglichkeiten, Peer-Learning-Maßnahmen und der Austausch digitaler Ressourcen in diesem Bereich sollten gefördert werden, dabei muss die Rolle von Organisationen der Zivilgesellschaft als Vermittler oder Anbieter von allgemeiner und beruflicher Bildung für alle berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte der Zugang zu freier Software gefördert werden, um eine kostenlose Nutzung, die gemeinsame und demokratische Gestaltung von Online-Räumen und die Förderung alternativer digitaler Ressourcen, die den Online-Raum für alle zugänglich machen, sicherzustellen.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU-Behinderten-
ausweis“****(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission)**

(2023/C 228/09)

Berichterstatte: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Befassung	Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission, 20.1.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Sondierungsstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	135/02/03

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Leitinitiative der Europäischen Kommission, mit der ein Europäischer Behindertenausweis eingeführt wird, der Menschen mit Behinderungen das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in der gesamten EU ermöglicht, **indem sie die gegenseitige Anerkennung des Behindertenstatus für Ausweisinhaber gewährleistet**. Der Europäische Behindertenausweis wird von den Behindertenorganisationen seit Langem gefordert und stellt für diese angesichts der weiter bestehenden Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit aufgrund der Nichtanerkennung einer Behinderung eine zentrale Priorität dar.

1.2. **Der EWSA betont, dass Menschen mit Behinderungen die für sie gedachten Unterstützungsmaßnahmen in Ermangelung der gegenseitigen Anerkennung von Behinderungen nicht in Anspruch nehmen können, was unmittelbar dazu führt, dass sie ihr Recht, zu reisen und/oder in ein anderes EU-Land zu ziehen, nicht wahrnehmen können.**

1.3. Nach Ansicht des EWSA würde die Verbesserung dieser Freizügigkeit durch eine gegenseitige Anerkennung von Behinderungen die **Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität** unter den Menschen mit Behinderungen vorantreiben **und für größere Konsistenz sorgen**, indem das Bewusstsein der Dienstleistungserbringer für die mangelnde **Barrierefreiheit** geschärft und diese dadurch **auf lange Sicht verbessert wird**. Die Dienstleister würden wiederum vom Anstieg der Besucherzahlen profitieren.

1.4. Der Europäische Behindertenausweis wird auch **die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen nationalen Behörden und staatlichen Stellen bei der Schärfung des Bewusstseins für Behindertenfragen stärken**, denn Menschen mit nicht sichtbaren Behinderungen bekommen damit ein Instrument an die Hand, das ihnen den Zugang zu Vergünstigungen und Dienstleistungen erleichtert, ohne dass sie sich für ihre Behinderung rechtfertigen müssen. Er wird auch die Erbringung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen aus Mitgliedstaaten erleichtern, die keine eigenen Behindertenausweise ausstellen, da diese dann über ein Dokument verfügen, das sie auch auf nationaler Ebene als Nachweis einer Behinderung verwenden können.

1.5. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, die Einführung des Europäischen Behindertenausweises durch Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu ergänzen, die darauf abzielen, **die allgemeine Barrierefreiheit von baulicher Umgebung, Verkehrsmitteln, Dienstleistungen und Gütern** im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁾, der Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾, den Vorschriften über die Barrierefreiheit von Verkehrsmitteln ⁽³⁾ und den damit verbundenen Standards für Barrierefreiheit zu verbessern.

⁽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).

⁽³⁾ ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1; ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1; ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 1; ABl. L 123 vom 17.5.2003, S. 18; ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 14; ABl. L 356 vom 12.12.2014, S. 110; ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 1; ABl. L 42 vom 13.2.2002, S. 1.

1.6. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission eine Legislativinitiative für den Europäischen Behindertenausweis vorschlägt, und fordert die Europäische Kommission auf, **als Rechtsinstrument eine Verordnung zu wählen, da diese besser geeignet ist**, um Flexibilität bei der Anwendung zu gewährleisten und Unterschiede bei der Umsetzung auf nationaler Ebene zu vermeiden.

1.7. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, sicherzustellen, dass der Europäische Behindertenausweis den **Zugang zu allen auf nationaler Ebene bereits gewährten Dienstleistungen, Vergünstigungen und Ermäßigungen ermöglicht** und für alle öffentlichen wie auch privaten Dienstleistungen gilt, für die Vorzugsbedingungen oder spezielle Angebote für Menschen mit Behinderungen vorgesehen sind.

1.8. Zieht eine Person mit Behinderung in einen anderen Mitgliedstaat, um dort zu studieren oder zu arbeiten, sollte sie nach Auffassung des EWSA durch den Europäischen Behindertenausweis **für einen befristeten Zeitraum**, aber zumindest bis zum Abschluss der Neueinstufung und Anerkennung ihrer Behinderungen, **Zugang zu öffentlichen Sozialleistungen und/oder Leistungen aus den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit erhalten**.

1.9. Die Anerkennung einer Behinderung über den Europäischen Behindertenausweis bedingt zwar keine Vereinheitlichung der in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Verfahren zur Anerkennung von Behinderungen, stellt für diese jedoch einen Anreiz dar, die **derzeitigen, in erster Linie auf einem medizinischen Ansatz beruhenden Systeme so zu verbessern, dass sie stärker Verfahren entsprechen, die im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen stehen**.

1.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass der **Ausweis in physischer Form ausgestellt und mit digitalen Funktionen ausgestattet werden muss**, uneingeschränkt barrierefrei sein und einheitlich Scheckkartenformat aufweisen muss und auch Informationen über die persönliche Assistenz und/oder Begleitperson des Ausweisinhabers beinhalten sollte.

1.11. Der EWSA schlägt vor, in den Rechtsvorschriften über den Europäischen Behindertenausweis eine **vollständig barrierefreie Website auf EU-Ebene mit einer Fassung in einfacher Sprache und Gebärdensprache vorzusehen, die in allen EU-Sprachen verfügbar ist und praktische Informationen zu jedem Land enthält**. Zudem müssen EU-weite sowie nationale Sensibilisierungskampagnen in allen EU-Sprachen für die breite Öffentlichkeit, potenzielle Ausweisinhaber und Dienstleister vorgesehen werden.

1.12. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, die neuen Rechtsvorschriften für den EU-Parkausweis zusammen mit dem Vorschlag für einen Europäischen Behindertenausweis auszuarbeiten. Er fordert die Europäische Kommission jedoch auf, zu berücksichtigen, dass **beide Ausweise auf jeden Fall physisch voneinander getrennt bleiben müssen**.

1.13. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, dass die EU-Organe bei der Entwicklung, Umsetzung und in der Folge Evaluierung des Europäischen Behindertenausweises **laufend eng mit Menschen mit Behinderungen sowie den europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Vertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen zusammenarbeiten**.

1.14. Der EWSA geht davon aus, dass der Europäische Behindertenausweis **voll und ganz im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) (4) steht und die personenbezogenen Daten der Nutzer schützt**. Er fordert die Kommission auf, bei der Gestaltung und Verwendung des Europäischen Behindertenausweises neben Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und zur Bekämpfung von Fälschungen mit den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ein hohes Schutzniveau für diese Daten sicherzustellen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA weist darauf hin, dass der Status der Unionsbürgerschaft gemäß Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union das **Recht** beinhaltet, **sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten** (5). In Bezug auf Menschen mit Behinderungen ist dieses Recht in dem von der Europäischen Union und den 27 Mitgliedstaaten ratifizierten Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) verankert, und zwar in Artikel 18, mit dem ihnen **wie allen anderen Unionsbürgerinnen und Bürgern auch** das Recht auf Freizügigkeit, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und auf eine Staatsangehörigkeit gewährt wird. Ausgehend von der Definition des Begriffs „Behinderung“ als einer Reihe von Beeinträchtigungen, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Hindernissen die uneingeschränkte gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft behindern können (6), liegt es in der Verantwortung der Gesellschaft als Ganzes dieses Recht wirksam zu schützen und seine Wahrnehmung zu ermöglichen, insbesondere durch nationale und europäische öffentliche Maßnahmen.

(4) Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

(5) ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 47 (Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a).

(6) Vereinte Nationen, 2006, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Vertragssammlung, 2515, 3.

2.2. Vor diesem Hintergrund ist die Bereitstellung von Unterstützung, Hilfe, Maßnahmen zur Barrierefreiheit, spezifischen Dienstleistungen, angemessenen Vorkehrungen, positiven Maßnahmen und anderen Formen von Leistungen für Menschen mit Behinderungen ein geeignetes Instrument, um für eine gleichberechtigte Wahrnehmung von Rechten sowie Barrierefreiheit zu sorgen. **Die Nichtanerkennung einer Behinderung, die die Inanspruchnahme der vorgenannten Unterstützungsmaßnahmen verhindert, bedeutet daher de facto**, dass den in der EU lebenden 87 Mio. Menschen mit Behinderungen **das Recht** auf Reisen und/oder Umzug in ein anderes EU-Land **verwehrt wird**.

2.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission eine Legislativinitiative für den Europäischen Behindertenausweis vorschlägt, und empfiehlt nachdrücklich, den Europäischen Behindertenausweis im Wege einer **Verordnung** einzuführen, die **in allen Mitgliedstaaten rasch, wirksam und einheitlich Geltung erlangt**. **Das Rechtsinstrument einer Verordnung ist besser geeignet**, um Flexibilität bei der Anwendung zu gewährleisten und Unterschiede bei der Umsetzung auf nationaler Ebene zu vermeiden. Die Rechtsvorschriften dürfen nicht den Charakter einer Empfehlung haben, da dies nicht für eine umfassende und einheitliche Anwendung des Europäischen Behindertenausweises sorgen würde. Bei einer Richtlinie bestünde ein hohes Risiko, dass ihre Umsetzung in nationales Recht unbestimmte Zeit in Anspruch nehmen und dies dazu führen könnte, dass der Europäische Behindertenausweis in einigen Mitgliedstaaten schon gilt, während es in anderen noch keine Rechtsvorschriften für seine Anwendung gibt. Eine Verordnung würde hingegen in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten.

2.4. Ein Europäischer Behindertenausweis, der die Hindernisse für die Freizügigkeit von Menschen mit Behinderungen in der EU beseitigt, hätte die Funktion und die **Merkmale eines Europäischen Behindertenpasses**, der es ermöglicht, sämtliche Ansprüche auf Dienstleistungen und Leistungen zu erfassen und in der Folge den Zugang zu ihnen zu gewährleisten.

2.5. Nach Ansicht des EWSA **hat** das zwischen 2016 und 2019 in acht Mitgliedstaaten durchgeführte **Pilotprojekt gezeigt, dass der Europäische Behindertenausweis praxistauglich ist, welche Möglichkeiten er seinen Inhabern eröffnet** und dass er die Mobilität erleichtert, indem er den Zugang zu Vorzugsbedingungen bei bestimmten Dienstleistungen gewährleistet, die Menschen mit Behinderungen im jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat bereits gewährt werden.

2.6. Im Zuge der Evaluierung des im Jahr 2021 durchgeführten Pilotprojekts ⁽⁷⁾ wurde dessen Wirksamkeit ausführlich dargelegt. So hat die **Nutzung des Ausweises** beispielsweise **die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen** an Kultur- und Freizeitveranstaltungen **gefördert**, die grenzüberschreitende Mobilität hat zugenommen, und viele Inhaber konnten positive Reiseerfahrungen im Ausland sammeln.

2.7. Bei der Evaluierung zeigte sich jedoch auch, dass sich die **Nutzer des Ausweises ehrgeizigere Lösungen und eine Ausweitung des bislang begrenzten Angebots auf mehr Bereiche wünschten, darunter auch den Verkehrssektor**. Darüber hinaus wurden Sensibilisierungskampagnen als äußerst notwendig erachtet, damit sich potenzielle Nutzer besser über die neuen Möglichkeiten informieren können und Dienstleister den Ausweis erkennen und die damit verbundenen Ermäßigungen und Dienstleistungen gewähren.

2.8. In dem Bewertungsbericht wird klar auf die Möglichkeiten verwiesen, aber auch auf die Forderungen von Menschen mit Behinderungen sowie auf die potenziellen Lücken beim Europäischen Behindertenausweis aufgrund eines eingeschränkten Geltungsbereichs. Daher betont der EWSA, wie wichtig es ist, den Nutzern des Europäischen Behindertenausweises **Zugang zu allen Arten von Dienstleistungen, Vergünstigungen und Ermäßigungen zu geben, die bereits auf nationaler Ebene gewährt werden**. Zudem muss der Ausweis von allen öffentlichen wie auch privaten Dienstleistern akzeptiert werden, die Menschen mit Behinderungen Vorzugsbedingungen bieten oder ein behindertengerechtes Angebot haben. Nach Ansicht des EWSA sollte in den Rechtsvorschriften kein begrenzter Geltungsbereich für den Europäischen Behindertenausweis definiert werden. Vielmehr sollte dieser für alle auf dem EU-Binnenmarkt angebotenen Dienstleistungen gelten, da eine Auflistung zu zahlreichen Ausnahmen führen würde, wodurch die meisten Barrieren weiter bestehen blieben und seine Wirksamkeit eingeschränkt würde.

2.9. In Bezug auf die Bereitstellung von öffentlichen Sozialleistungen und/oder Leistungen aus den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit wie etwa direkter wirtschaftlicher Unterstützung, persönlicher Unterstützung, Unterstützung für Studierende oder arbeitsbezogenen Leistungen für Unternehmen bei Einstellung von Arbeitnehmern mit Behinderungen ist der EWSA der Ansicht, dass einer Person mit Behinderung, die in einen anderen Mitgliedstaat umzieht, um dort zu studieren oder zu arbeiten, **durch den Europäischen Behindertenausweis für einen befristeten Zeitraum, aber zumindest bis zum Abschluss der Neueinstufung und Anerkennung ihrer Behinderung, Zugang zu den vorgenannten Leistungen gewährt werden sollte**. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um dort einen Arbeitsplatz zu finden oder zu studieren (z. B. im Rahmen von Erasmus+), die Möglichkeit haben müssen, gleichberechtigt jedwede Unterstützung in Anspruch zu nehmen, die für die Ausübung einer Berufstätigkeit oder ein Studium erforderlich ist.

⁽⁷⁾ Europäische Kommission, 2021, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits. Final Report*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8407&furtherPubs=yes>.

2.10. Der EWSA betont, dass der Europäische Behindertenausweis **voll und ganz im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) steht und die personenbezogenen Daten der Nutzer schützt**, da der Inhaber eines solchen Ausweises keine personenbezogenen Daten, insbesondere in Bezug auf die Anerkennung seiner Behinderung sowie Gesundheitsinformationen, preisgeben muss, um die damit einhergehenden Dienstleistungen und Vorteile zu nutzen.

2.11. Der Vorschlag für einen Europäischen Behindertenausweis sollte die **Einführung eines Durchsetzungs- und Überwachungssystems** umfassen, um seine reibungslose und wirksame Umsetzung sowie eine Struktur für die Weiterleitung und Bearbeitung von Beschwerden und Anfragen von Nutzern zu gewährleisten.

2.12. Der EWSA geht davon aus, dass die Anerkennung einer Behinderung über den Europäischen Behindertenausweis keine Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Verfahren zur Anerkennung von Behinderungen erfordert. Dennoch hält er die Mitgliedstaaten dazu an, die **derzeitigen, hauptsächlich auf einem medizinischen Ansatz beruhenden Systeme zu verbessern und sie stärker nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auszurichten**. Laut einer jüngst vom Europäischen Parlament durchgeführten Untersuchung zur Einstufung und gegenseitigen Anerkennung von Behinderungen sowie zum EU-Behindertenausweis besteht ein starker Konsens darüber, dass es in Bezug auf die Einstufung von Behinderungen, ihre Definition und gegenseitige Anerkennung besserer Verfahren zur Annahme gemeinsamer Grundsätze und einer stärkeren Harmonisierung bedarf. Der EWSA weist zudem darauf hin, dass die bestehenden Einstufungssysteme stärker auf individuelle Merkmale als auf diejenigen des Lebensumfelds abzielen und sich in hohem Maße auf medizinisches Wissen oder realitätsferne Tests von Einzelpersonen stützen, anstatt einen ganzheitlicheren Ansatz zu verfolgen, bei dem die tatsächlichen Lebensumstände der Menschen berücksichtigt werden ⁽⁸⁾.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. In Bezug auf das Format für den Ausweis ist der EWSA der Auffassung, dass dieser **in physischer Form ausgestellt und mit digitalen Funktionen ausgestattet werden muss**. So wäre beispielsweise ein QR-Code und/oder ein elektronischer Chip mit den Einzelheiten zur Einstufung der Behinderung eine begrüßenswerte Ergänzung. Dieser physische Ausweis im einheitlichen Scheckkartenformat muss in Braille beschriftet und vollständig barrierefrei sein.

3.2. Im Rahmen des Projekts „Europäischer Behindertenausweis“ muss eine **Website auf EU-Ebene eingerichtet werden, die praktische Informationen zu jedem Land enthält**, z. B. dazu, wo der Ausweis erhältlich ist und wie er funktioniert. Die EU-Website sollte ebenso wie die nationalen Websites und das gesamte Verfahren zum Erwerb des Ausweises in allen Sprachen verfügbar sein und der höchsten Konformitätsstufe (AAA) der Leitlinien für den barrierefreien Webzugang ⁽⁹⁾ entsprechen, wobei eine Fassung in einfacher Sprache sowie Gebärdensprache vorzusehen sind.

3.3. Der Europäische Behindertenausweis sollte auch **Informationen über die persönliche Assistenz und/oder Begleitpersonen des Inhabers des Ausweises** enthalten, damit diese gegebenenfalls auch die gebotenen Leistungen und Unterstützung in Anspruch nehmen können. Diese Informationen können die Form eines konkreten Symbols oder eines Hinweises auf dem physischen Ausweis annehmen.

3.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Verwendung des **Europäischen Behindertenausweises auf freiwilliger Basis** erfolgen muss, wobei in den Rechtsvorschriften festgelegt werden sollte, dass jede Person mit einer Behinderung selbst entscheiden kann, ob sie den Ausweis beantragen möchte, und der Besitz eines solchen Ausweises zum Nachweis einer Behinderung niemals verpflichtend sein darf.

3.5. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich dazu auf, ein **Finanzierungsinstrument für die Einführung des Europäischen Behindertenausweises in allen EU-Mitgliedstaaten, einschließlich der EU-weiten Website**, bereitzustellen. In der Folge muss die laufende Finanzierung von Druck und Ausstellung des Ausweises, des Personals, der Kommunikation und der Betreuung der Website und damit zusammenhängender Instrumente wie möglicher mobiler Anwendungen sichergestellt werden. Dies könnte entweder durch eine Fortführung des EU-Finanzierungsinstruments und/oder aus nationalen Finanzierungsquellen geschehen.

3.6. Um alle potenziellen Begünstigten und Dienstleister zu erreichen, sind die Kommunikation und die Sensibilisierung in Bezug auf den Europäischen Behindertenausweis entscheidend. **Die Einführung des Ausweises sollte von EU-weiten und nationalen Sensibilisierungskampagnen** für die breite Öffentlichkeit, potenzielle Nutzer des Ausweises sowie interessierte Dienstleister **flankiert werden**, damit das Vorhaben sein volles Potenzial entfalten kann. Diese sollten in allen EU-Sprachen, in einfacher Sprache und unter Einsatz der Gebärdensprache durchgeführt werden, um die Barrierefreiheit für alle sicherzustellen. Es müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um Menschen mit Behinderungen zu erreichen, für die der Zugang zu Informationen über die Existenz, die Vorteile und die Verfahren zum Erwerb des Ausweises möglicherweise schwieriger ist, wie Menschen mit psychosozialen oder geistigen Behinderungen und Personen mit einem

⁽⁸⁾ Europäisches Parlament, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card. Progress and opportunities*. Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten — Generaldirektion Interne Politikbereiche, PE 739.397 — November 2022.

⁽⁹⁾ Richtlinien für barrierefreie Webinhalte (WCAG) 2.0, <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>.

begrenzten Unterstützungssystem, beispielsweise Flüchtlinge mit Behinderungen. Um ukrainische Flüchtlinge mit Behinderungen besser erreichen zu können, sollte auch auf Ukrainisch kommuniziert werden. Im Anschluss an diese Kampagnen müssen die Ausweisinhaber und die breite Öffentlichkeit regelmäßig über Ausweitungen des Leistungsangebots und die Vorteile des Ausweises im Allgemeinen informiert werden, um sicherzustellen, dass dieses EU-Projekt eine starke Resonanz findet.

3.7. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, dass die EU-Organe **laufend eng mit Menschen mit Behinderungen sowie den europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Vertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen zusammenarbeiten**. Das Projekt sollte unter umfassender Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihren Vertretungsorganisationen umgesetzt werden. Dies gilt sowohl für die politische Ebene, auf der der Ausweis konzipiert wird, als auch für die operative Ebene, die für seine Einführung und Verbreitung verantwortlich ist, sowie für die Kommunikationsmaßnahmen. Die Kommission sollte unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen sowie der Behindertenorganisationen jährlich einen Austausch über die Schwierigkeiten, Fortschritte und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten organisieren, um den Geltungsbereich und die Nutzung des Ausweises im Laufe der Zeit zu verbessern.

3.8. Im Zuge der Umsetzung des Europäischen Behindertenausweises sollten anonymisierte, nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte **Daten** zu den Leistungsempfängern **erhoben werden**.

4. EU-Parkausweis

4.1. Nach Auffassung des EWSA ist es enorm wichtig, **die Rechtsvorschriften zur Harmonisierung der Merkmale und der Funktionsweise des EU-Parkausweises zu aktualisieren**. Die unterschiedlichen auf nationaler, regionaler oder sogar lokaler Ebene genutzten Ausweisformate stellen für die Nutzer nach wie vor ein Hindernis dar und beeinträchtigen die Funktion des Ausweises. Dennoch ist der Ausweis für viele Menschen mit Behinderungen von größter Bedeutung, ist er für sie doch die einzige Möglichkeit, sich Zugang zu verkehrsberuhigten städtischen Gebieten zu verschaffen, da öffentliche Verkehrsmittel aufgrund mangelnder Barrierefreiheit häufig keine Alternative sind.

4.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Format, die Merkmale und das Verfahren für die Ausstellung des EU-Parkausweises in einer für die Mitgliedstaaten verbindlichen Form vereinheitlicht und die Ausweisnutzer diesbezüglich gut informiert werden sollten. Es sollte **verstärkt kontrolliert werden, ob der Ausweis missbräuchlich verwendet und Parkplätze für Menschen mit Behinderungen unberechtigterweise genutzt werden**. Darüber hinaus sollten strengere Sicherheitsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhinderung von Fälschungen ergriffen sowie höhere und wirksamere Strafen für missbräuchliche Nutzung und Fälschung eingeführt werden. Was die unberechtigte Nutzung von Parkplätzen für Menschen mit Behinderungen angeht, sollten sich die Sensibilisierungskampagnen auch an die breite Öffentlichkeit richten.

4.3. **Mit den Rechtsvorschriften über den EU-Parkausweis sollten die Bewilligungskriterien sowie das Ausstellungsverfahren** in einer für die Mitgliedstaaten verbindlichen Form **weiter harmonisiert werden**, und die Nutzer des Ausweises sollten diesbezüglich klare Informationen erhalten. Zugleich könnte auch der Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Behörden erleichtert werden, indem eine Arbeitsgruppe der Kommission zu diesem Thema eingesetzt wird, die die Entwicklung von Ideen auf EU-Ebene ermöglicht.

4.4. Bei der Ausarbeitung der neuen Rechtsvorschriften für den EU-Parkausweis und des Vorschlags für einen Europäischen Behindertenausweis muss berücksichtigt werden, dass **beide Ausweise unter allen Umständen physisch voneinander getrennt bleiben müssen**. Nicht alle Menschen mit Behinderungen, die potenzielle Inhaber eines Behindertenausweises sind, führen auch ein Fahrzeug, und aus praktischen Gründen muss der Parkausweis im geparkten Fahrzeug verbleiben, während der Europäische Behindertenausweis vom Nutzer mitgeführt werden sollte.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Initiative zu virtuellen Welten wie dem Metaversum“**(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission)**

(2023/C 228/10)

Berichtersteller: **Martin BÖHME**Ko-Berichtersteller: **Hervé JEANNIN**

Befassung	20.1.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der Fachgruppe	19.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	153/1/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist überzeugt, dass sich das Metaversum und die Entwicklung virtueller Welten wahrscheinlich ganz erheblich auf unser Zusammenleben auswirken werden. Das Metaversum ist ein hochvernetztes digitales Universum (virtueller Raum), das das Internet, Avatare und Softwareagenten nutzt und sie zu einer neuen physischen und virtuellen Welt zusammenbindet. Dies wird sich in der Wirtschaft und im Arbeitsleben sowie in der Entwicklung der Zivilgesellschaft auswirken. Diese Veränderungen sind sowohl mit Chancen als auch mit Risiken verbunden, auf die sich die Gesellschaft einstellen muss. In Bezug auf die Akzeptanz der Nutzung dieser neuen Technologien müssen noch Fortschritte erzielt werden, indem die Sicherheit für alle Arten von Arbeitnehmern erhöht wird.

1.2. Aus Sicht des EWSA muss dafür gesorgt werden, dass die nächste Generation des Internets offen und vernetzt ist. Die Grundlage des Metaversums sind vernetzte virtuelle Welten, die mithilfe verschiedener Technologien (u. a. 3D-Modellierungssoftware, Web 3.0, augmented/virtual/extended Reality, künstliche Intelligenz/maschinelles Lernen und verteilte Datenverarbeitung) geschaffen werden. Unternehmen können darüber nachdenken, wie sie mithilfe dieser Technologien ihr Geschäftsmodell verbessern können, wobei sie sich allerdings auch mit kritischen Fragen befassen müssen, darunter etwa mit der Einschätzung der Markttendenzen, dem Finden von Kapazitäten, der Messung des Engagements und der eigenen Anpassungsfähigkeit, um im Wettbewerb zu bleiben. Chancen und Herausforderungen werden in den Ziffern 3.2 und 3.3 näher erläutert, und einige spezifische Beispiele aus der Industrie werden in Ziffer 3.10 dargelegt. Es ist kontinuierlich zu analysieren, ob die geltenden Rechtsvorschriften ausreichen, um die virtuellen Welten zu regulieren. Der EWSA bekräftigt die jüngste Position des Europäischen Parlaments und betont, wie wichtig es ist, den Beschäftigungsstatus von Akteuren in virtuellen Welten korrekt zu bestimmen und sicherzustellen, dass sie je nach ihren tatsächlichen Arbeitsbedingungen entweder als Arbeitnehmer oder als Selbstständige betrachtet werden.

1.3. Die Entwicklung des Metaversums erfordert gründliche Überlegungen durch die Gesetzgeber, damit sich ein sicheres Umfeld herausbilden kann. Eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Interessenträgern ist notwendig, damit das Metaversum einen Nutzen für die Gesellschaft bringt. Virtuelle Welten wie das Metaversum bergen allerdings auch Risiken, für vor allem Kinder und schutzbedürftige Gruppen. Die Plattformbetreiber müssen strenge Kontrollmechanismen zur Filterung und Entfernung schädlicher Inhalte einführen und Vorkehrungen zur Verhinderung von Belästigung und Missbrauch treffen.

1.4. Das Metaversum kann sich auch auf die Arbeitsbedingungen sowie auf den Arbeitsschutz auswirken. Über angemessene Maßnahmen, wie etwa den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen, muss für ausreichende Informationen über diese Fragen gesorgt werden, sodass die Sicherheit der Arbeitnehmer gewährleistet ist und dass sie Schulungen zur Verbesserung von Kompetenzen und Fähigkeiten bekommen. Die EU muss sicherstellen, dass die Rechtsvorschriften, die in der realen Welt Geltung haben, auch in der virtuellen Welt eingehalten werden und dass bei Bedarf geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um auf besondere Erfordernisse des Metaversums einzuwirken.

1.5. Die Nutzung des Metaversums in der Industrie ist nach Ansicht des EWSA heute auf die Optimierung von Abläufen, die Sammlung von Daten und die Verbesserung der Leistung ausgerichtet. Digitale Zwillinge haben sich als wertvolles Instrument erwiesen, mit dem Unternehmen diese Ziele erreichen können. Das Metaversum muss Lösungen für ungelöste Probleme bieten oder eine kosten- und zeiteffizientere Produktion ermöglichen, die Qualität verbessern, Risiken verringern und die Effizienz steigern.

1.6. Das Metaversum könnte sich positiv auf die Umwelt und den Klimawandel auswirken, da es Telearbeit in einer neuen Dimension ermöglicht und den Bedarf an physischen Reisen sowie die CO₂-Emissionen reduziert. Darüber hinaus kann das Metaversum genutzt werden, um nachhaltige Verfahren wie Systeme für erneuerbare Energien und intelligente Städte zu simulieren und zu testen, bevor sie physisch eingesetzt werden. Allerdings müssen auch der Energieverbrauch und der CO₂-Fußabdruck der Technologie berücksichtigt werden, auf der das Metaversum beruht. Durch die Expansion der virtuellen Welten wird die weltweite Nachfrage nach Energie weiter angetrieben, und dadurch auch der Bedarf an grüner Energieerzeugung.

1.7. Der EWSA sieht die Notwendigkeit, sich bereits heute mit Fragen der Besteuerung von Aktivitäten im Metaversum auseinanderzusetzen. Fiskalische Fragestellungen im Metaversum sind herausfordernd, da traditionelle Steuermodelle möglicherweise nicht angemessen sind und neue Ansätze erforderlich sein können, um gerechte und effektive Steuern zu erheben.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die nächste Iteration des Internets wird offen, vernetzt und ein digitaler Wegbereiter für Handel und Gesellschaft sein. Die mit dem Metaversum verbundenen Technologien -augmented Reality (AR), virtual Reality (VR), extended Reality (XR) und digitale Zwillinge — können das Engagement, die Sozialisierung, die Zusammenarbeit und die Erfahrungen beschleunigen und den Nutzern neue immersive Möglichkeiten im Hinblick auf Produkte und Dienstleistungen bieten.

2.2. Für Unternehmen eröffnet sich die Chance, eine Vision dessen zu entwerfen, wie die nächste Generation des Internets ihre Produkte und Dienstleistungen verbessern könnte. Dabei geht es um Überlegungen, wie sich das Metaversum auf den Handel auswirken und wie AR die Ausbildung verbessern könnte, wie 3D-Modellierung und digitale Zwillinge wirksam eingesetzt werden können und wie die Unterhaltungsbranche VR anwenden könnte. Neue virtuelle Welten wie das Metaversum werfen jedoch auch etliche kritische Fragen für Unternehmen auf, die dringender Aufmerksamkeit bedürfen. Erstens müssen sie Chancen ausloten und auf geeignete Weise den Markt, die Kundenbedürfnisse und Tendenzen erkennen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Zweitens müssen sie über wirksame Verfahren an Fähigkeiten gelangen, etwa über Partnerschaften und Outsourcing. Drittens ist die Messung der Auswirkungen der Tätigkeiten und der Erfahrung entscheidend, um die Leistung und die Kundenzufriedenheit kontinuierlich zu verbessern. Schließlich müssen die Unternehmen ihre Geschäftsmodelle an neue Technologien, Märkte und Kundenerwartungen anpassen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

2.3. So ist etwa die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen virtueller und physischer Welt zu prüfen, damit das Metaversum verantwortungsvoll aufgebaut werden kann. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass das Metaversum ein sicheres Umfeld für Verbraucher bietet und eng mit der angestrebten „offenen“ Vision der nächsten Iteration des Internets abgestimmt wird. Verbraucher müssen zudem auf die Nutzung vorbereitet werden und Schulungsangebote erhalten, Kinder und Jugendliche am besten bereits in der Schule. Außerdem stellt sich die Frage, ob die technische Entwicklung schnell genug vorangetrieben werden kann, damit ein Metaversum entsteht, das unseren Vorstellungen entspricht. Diese Fragen erfordern einen ständigen Dialog und die Zusammenarbeit der Interessenträger, einschließlich der Industrie, der politischen Entscheidungsträger, der Sozialpartner und der Netze der Zivilgesellschaft, damit die Entwicklung des Metaversums zu einer Bereicherung der Gesellschaft führt.

2.4. Der EWSA weist auf mögliche Risiken für insbesondere Kinder und schutzbedürftige Gruppen wie Menschen mit Behinderungen und Minderheiten hin. Das Metaversum ist ein virtueller Ort, und so können kriminelle Elemente dort leichter anonym bleiben und andere Nutzer straflos mit böswilligen und schädlichen Botschaften behelligen. Dies kann zu Cybermobbing führen. Im Metaversum können sich potenziell schädliche oder unangemessene Inhalte verbreiten, die nicht jugendfrei sind. Es ist wichtig, dass die Plattformbetreiber strenge Kontrollmechanismen schaffen, um solche Inhalte zu filtern und zu entfernen. Problematisch könnte auch sein, dass die intensive Nutzung des Metaversums einen inaktiven Lebensstil bedeuten könnte. Es ist die politische Aufgabe und Verantwortung der EU, die rechtlichen Bedingungen für die Sicherheit der virtuellen Welten festzulegen und zu überwachen.

2.5. Der EWSA hebt hervor, dass virtuelle Welten Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen sowie den Arbeitsschutz haben können. Es ist kontinuierlich zu analysieren, ob die geltenden Rechtsvorschriften ausreichen, um die virtuellen Welten zu regulieren. Der EWSA bekräftigt die jüngste Position des Europäischen Parlaments⁽¹⁾ und betont, wie wichtig es ist, den Beschäftigungsstatus von Akteuren in virtuellen Welten korrekt zu bestimmen und sicherzustellen, dass sie je nach ihren tatsächlichen Arbeitsbedingungen entweder als Arbeitnehmer oder als Selbstständige betrachtet werden. Es muss sichergestellt werden, dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um die Sicherheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten, und dass dieselben Standards wie in der realen Welt angewandt werden. Der soziale Dialog und Tarifverhandlungen sind deshalb unerlässlich, um diese Maßnahmen zu gewährleisten. Auch müssen die Arbeitnehmer angemessen geschult und informiert werden, damit sie in virtuellen Welten sicher und effizient arbeiten können. Am lebenslangen Lernen führt kein Weg vorbei. Ein Kompetenz-Screening über den gesamten beruflichen Werdegang der Arbeitnehmer hinweg ist entscheidend, um den Schulungsbedarf (Weiterqualifizierung und Umschulung) zu decken. Auch hier ist es Aufgabe des sozialen Dialogs, einen kollektiven Ansatzpunkt zu bieten, um jedem einzelnen Arbeitnehmer den Zugang zu einem solchen Kompetenz-Screening und zu Schulungen zu ermöglichen, mit denen Kompetenzen und Fähigkeiten ausgebaut werden und ein Beitrag zum Aufbau von Europas Autonomie in der virtuellen Welt geleistet wird.

2.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass virtuelle Welten wie das Metaversum Auswirkungen auf die Umwelt und den Ressourcenverbrauch haben werden. Gerade wenn sie auf Hochleistungsservern betrieben werden, ist ihr Energieverbrauch beträchtlich. Dies treibt den Stromverbrauch in die Höhe und führt zu einem größeren CO₂-Ausstoß. Andererseits können virtuelle Welten aber auch ein potenzieller Ersatz für echte Erfahrungen und Interaktionen sein. Dies könnte sich insofern positiv auf den Ressourcenverbrauch auswirken, als Menschen weniger reisen und weniger physische Produkte nutzen müssen. Nach Auffassung des EWSA müssen Vorgaben festgelegt werden, damit die Betreiber der virtuellen Welt energie- und ressourcensparende Maßnahmen ergreifen. Dazu gehören die Nutzung erneuerbarer Energien wie Solar- oder Windenergie, die Optimierung von Servern und Hardware zur Senkung des Energieverbrauchs sowie die Förderung des Recyclings und der Wiederverwendung von Hardware und Geräten.

2.7. Der EWSA ist überzeugt, dass die europäischen Werte und ein am Menschen ausgerichtetes Weltbild Wegweiser für die Regeln und die Steuerung der virtuellen Welten sein müssen. Schon deshalb sollte Europa bei der Entwicklung des Metaversums eine dominante Stellung einnehmen. Als Regulierungsorgan muss die EU im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf internationaler Ebene auf ein ausgewogenes Verhältnis in Bezug auf die Interoperabilität der Normen hinwirken. Letztere müssen in Zusammenarbeit mit allen einschlägigen Interessenträgern, einschließlich der Sozialpartner, festgelegt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte der sozialen Dimension und insbesondere den jungen Menschen im Hinblick auf die Nebeneffekte des Metaversums gelten. Geografische Ungleichgewichte und Ungleichheit aufgrund von Unterschieden in der digitalen Infrastruktur in Europa müssen vermieden werden.

2.8. Die Besteuerung von Unternehmen im Metaversum stellt eine komplexe Herausforderung dar, da die traditionellen Konzepte geografischer Grenzen und physischer Standorte nicht mehr ausreichend sind. Die Ermittlung der steuerpflichtigen Einkünfte, die Bewertung digitaler Vermögenswerte und die Abgrenzung von Geschäftsbereichen erfordern eine Neuausrichtung der Besteuerungsgrundlagen. Auch die Schaffung geeigneter Regulierungsmechanismen, um faire Steuerpraktiken sicherzustellen, ist von grundlegender Bedeutung.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Bausteine des Metaversums

3.1.1. Aus technischer Sicht beruht das Metaversum auf vernetzten virtuellen Welten, wobei jede Welt einen anderen Handlungsraum oder eine eigene Erfahrung bilden kann. Um die Interaktion und Kommunikation zwischen den Nutzern innerhalb des Metaversums zu ermöglichen, werden verschiedene Protokolle und Normen verwendet, wie z. B. das OMI-Protokoll (Open Metaverse Interoperability Protocol), das eine nahtlose Interaktion zwischen verschiedenen virtuellen Welten ermöglicht. Weitere technische Komponenten sind Netzwerkprotokolle, Systeme zur Benutzeridentifizierung und Algorithmen für künstliche Intelligenz. Der Technologie-Stack des Metaversums besteht aus vier Kernbausteinen: (1) Inhalte und Erfahrungen, (2) Plattformen (darunter Spiel-Engines), (3) Infrastruktur und Hardware (einschließlich Geräten und Netzen) sowie (4) Enabler (darunter Bezahl- und Sicherheitslösungen). Diese Komponenten stellen ein Gebilde aus zehn Schichten dar und sind die entscheidenden Bausteine, auf denen alle Metaverse-Erfahrungen beruhen.

3.1.2. Schließlich gehören zum Metaversum auch wirtschaftliche und kommerzielle Komponenten, zum Beispiel virtuelle Währungen, Marktplätze und Systeme für den Kauf und Verkauf virtueller Waren und Dienstleistungen. Diese Komponenten sollen den Handel und den Austausch von Werten innerhalb des Metaversums erleichtern und können dazu Blockchain und andere dezentrale Technologien nutzen, um Transparenz und Sicherheit zu gewährleisten.

⁽¹⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64513/digital-workers-better-working-conditions-and-protection-of-rights>

3.2. Chancen

3.2.1. Der EWSA weist darauf hin, dass das Metaversum der Zukunft aus einer ganzen Reihe von Aspekten bestehen wird, darunter aus Verbraucher-, Unternehmens- und Industriemetaversen. (i) Das Metaversum der Verbraucher dient als Raum der Zerstreuung für den Einzelnen, in dem virtuelle Spiele gespielt werden und soziale Interaktionen stattfinden können. (ii) Das Metaversum der Unternehmen fungiert als eine Plattform für die gemeinsame Gestaltung mit Kunden. (iii) Das industrielle Metaversum ist ein Portal für die Produktfertigung.

3.2.2. Das industrielle Metaversum hat ein erhebliches Potenzial für europäische Unternehmen, die ihre Geschäftstätigkeit optimieren, Daten sammeln und ihre Leistung verbessern wollen. Der Einsatz digitaler Zwillinge in der Industrie hat sich als wertvolles Instrument für Unternehmen erwiesen, die ihre Geschäftstätigkeit optimieren, Daten sammeln und ihre Leistung verbessern wollen, zum Beispiel durch Design ohne physische Prototypen.

3.2.3. Für den Einzelnen eröffnen sich durch den nahtlosen Übergang zwischen physischen Erfahrungen und Interaktionen und ihren verbesserten virtuellen und multimodalen Formen schier endlose Möglichkeiten. Das Metaversum ist ein herausragender Hebel für die risikolose Rekrutierung, Einarbeitung, Ausbildung und Bereitstellung kooperativer und immersiver Fernarbeitsumgebungen, die die künftigen Talente anzieht und von der Industrie entwickelt werden muss.

3.3. Herausforderungen

3.3.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Akzeptanz dieser neuen Technologien nach wie vor verbessert werden muss. Voraussetzungen für die groß angelegte Einführung dieses neuen Internets für Verbraucher und Bürger sind zudem ein höherer Reifegrad, der angesichts des Zusammenspiels zahlreicher Technologien erforderlich ist, sowie die Entwicklung von Infrastrukturen, Rechenkapazitäten und Kommunikationsnetzen.

3.3.2. Das Metaversum wirft dringende Fragen auf, auf die Unternehmen, Mitarbeiter, unabhängige Entwickler, Schöpfer von Inhalten, Regierungen und Verbraucher eine Antwort finden müssen. Ein großer Teil der Beschäftigten muss umgeschult werden, damit sie die Chancen des Metaversums nutzen können, anstatt mit ihm zu konkurrieren, und Städte und Länder müssen sich als Drehscheiben der Entwicklung positionieren und sich dem globalen Wettbewerb stellen, um Talente und Investitionen anzuziehen und dauerhaft zu halten. Sozialer Dialog und Tarifverhandlungen haben die Aufgabe, dass den Arbeitnehmern in der im Umbruch befindlichen Arbeitswelt alle notwendigen Möglichkeiten geboten werden.

3.3.3. Der EWSA betont, dass sich gesamtgesellschaftlich eine Vielzahl von Interessenträgern darauf einigen muss, wie ein ethisches, sicheres und inklusives Metaversum geschaffen werden kann. Leitlinien sind auch zu Fragen wie Sicherheit, Einhaltung ethischer und rechtlicher Vorschriften, körperliche Gesundheit und Sicherheit, Nachhaltigkeit sowie Gerechtigkeit und Fairness erforderlich. Eine besondere Herausforderung stellen auch die Anforderungen an den Datenschutz und die Umsetzung der europäischen Datenschutz-Grundverordnung im Metaversum dar. Es ist zu prüfen, inwieweit bestehende Vorgaben noch ausreichen.

3.3.4. Die Überlegungen zur Zuteilung des virtuellen Raums im Metaversum sind von großer Bedeutung, da sie bestimmen, wer Zugang zu bestimmten Bereichen und Inhalten hat und wer nicht. Die großen Plattformbetreiber wie Facebook, Google oder Microsoft werden eine wichtige Rolle bei der Gestaltung des Metaversums spielen, da sie bereits eine starke Präsenz in der virtuellen Welt haben und über die notwendigen Ressourcen verfügen, um die Infrastruktur bereitzustellen. Es ist wichtig, dass diese Unternehmen transparente und faire Regeln für den Zugang zum virtuellen Raum einhalten, um eine offene und vielfältige virtuelle Welt zu schaffen. Daneben müssen auch kleinere Marktteilnehmer Möglichkeiten haben, an der Wertschöpfung durch virtuellen Raum zu partizipieren.

3.3.5. Die Nutzer melden zunehmend beleidigendes und unerwünschtes Verhalten, darunter die Belästigung von Nutzern, die Sexualisierung von Avatar-Interaktionen, Datenmissbrauch, unreguliertes Glücksspiel, Mobbing, anstößige sexuelle Inhalte, Rassismus, Gewaltandrohungen und Kontaktaufnahme mit Minderjährigen mit Missbrauchsabsicht (CCDH, 2022). Erhebliche Sorgen bereiten den Nutzern weltweit auch die Abhängigkeit von der simulierten Realität, ihre Privatsphäre und ihre psychische Gesundheit (Statista 2020).

3.4. Talente: Um Metaversen für Unternehmen aufzubauen, müssen besondere Kompetenzen vorhanden sein. Vorstellbar ist, dass sich außerdem neue berufliche Tätigkeitsfelder wie Komponentenentwickler, Infrastrukturanbieter, Dienstleistungsentwickler und virtuelle Hosts eröffnen werden. Europa muss sich bemühen, wieder ein Ort zu werden, an dem Forscher und Ingenieure willkommen sind, und den beruflichen Nachwuchs aufbauen. Die Weiterqualifizierung und Umschulung vorhandener Arbeitskräfte gemeinsam mit Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen muss zu einer Priorität gemacht werden.

3.5. Tools: Bei der Entwicklung des Metaversums besteht ein dringender Bedarf an Tools, mit denen Inhalte für multidimensionale Welten geschaffen werden können und Programmcodes in Objekte eingebettet werden können. Diese Tools werden für die Erstellung und Verbreitung von Inhalten und Diensten im Metaversum von entscheidender Bedeutung sein. Außerdem müssen diese Tools von einem breiten Spektrum von Urhebern und Nutzern (vom Gelegenheitsnutzer bis hin zum professionellen Gestalter) eingesetzt werden können.

3.6. Ökosysteme und Modelle: Es können neue Märkte und Plattformen erforderlich sein, um belebte Objekte wie NFT oder ganze Metaversen zu nutzen. Diese Artikel können als Produkte oder Dienstleistungen angeboten werden, wobei ihr Preis, die Eigentumsverhältnisse und die Geschäftsmodelle noch nicht festgelegt sind. Aus Gründen der Kohärenz muss es Normen geben, um den Prozess in die richtige Richtung zu lenken.

3.7. Der EWSA betont, dass unbedingt neue gemeinsame Nutzungs- und Lizenzierungsmechanismen in Erwägung gezogen werden müssen, die die Erschaffung und Verbreitung von Inhalten und Diensten ermöglichen und zugleich den Schutz des geistigen und des industriellen Eigentums sowie die Privatsphäre und die Sicherheit der Nutzer gewährleisten. Bei der Gestaltung des Metaversums müssen Marken, Urheberrechte und andere Lizenzen und Formen des geistigen und industriellen Eigentums beachtet werden.

3.8. Aus technologischer und gesellschaftlicher Sicht ist die Normung ein Kernanliegen im Hinblick auf die breite Einführung des Metaversums. In Bezug auf die Cybersicherheit, die Speicherung und den Schutz personenbezogener Daten, den Schutz natürlicher Personen und die Bekämpfung von Cyberstalking, Cyberkriminalität und Desinformation müssen zahlreiche Protokolle, Normen und Vorschriften festgelegt werden. Die EU muss mit Bestimmtheit agieren, damit die Normen nicht von anderen Regionen der Welt vorgegeben werden. Sie sollte sich deshalb an den internationalen Gremien beteiligen, die für deren Festlegung zuständig sind.

3.9. Die Glücksspielbranche war ein Vorreiter bei der Organisation von Online-Gemeinschaften. Sie ist außerdem der erste Ort, an dem viele Menschen und insbesondere Kinder und Jugendliche mit virtuellen Welten in Kontakt treten. Der EWSA befürwortet es deshalb, diese Branche besonders in die Verantwortung zu nehmen bzw. sie in die Entwicklung von Verbraucherschutzstandards einzubeziehen.

3.10. Aktuelle Anwendungen für virtuelle Welten in der Industrie

3.10.1. Der EWSA verweist auf die Berechnungen des Automobilherstellers Renault. Dieser hatte im November 2022 angekündigt, dass sein industrielles Metaversum in verschiedenen Phasen des Produktionszyklus Einsparungen in Höhe von 780 Mio. EUR ermöglichen würde. Bis 2025 könnten weitere 320 Mio. EUR an Einsparungen, 260 Mio. EUR an gesparten Lagerkosten, eine um 60 % schnellere Lieferung der Fahrzeuge sowie eine 50 %ige Verringerung des CO₂-Fußabdrucks der Produktionsanlagen erzielt werden.

3.10.2. Im Gesundheitsbereich nutzt die Firma Pfizer virtuelle Realitäten für Schulungen, um die Einhaltung der Protokolle bei klinischen Tests zu verbessern. Praktikanten werden in einer realistischen, immersiven Umgebung in einem virtuellen Labor geschult, in dem sie sicher interagieren und unter nahezu realen Bedingungen experimentieren können. Pfizer nutzt bereits ähnliche Technologien, um die Akteure an den Produktionsstandorten auszubilden. Wenn Mitarbeiter diese immersiven Schulungen absolviert haben, ist eine erheblich bessere Einhaltung der strengen Protokolle und Vorschriften sowohl in der Forschung als auch in der Produktion zu verzeichnen. Über dieses Anwendungsbeispiel hinaus kann das Metaversum weitreichende Veränderungen im Zugang zur Gesundheitsversorgung und bei der Qualität der Pflege bewirken, in dem es Versorgungsmängel, gerade in ländlichen oder entlegenen Gebieten, auszugleichen hilft.

3.10.3. In der Luft- und Raumfahrt nutzen Airbus und Boeing bereits das Konzept der digitalen Zwillinge (die Grundlage des industriellen Metaversums) als Plattform der Zukunft, um 3D-Nachbildungen ihrer neuen Flugzeuge und Produktionssysteme zu erschaffen, was wiederum die Konstruktion und Simulation verbessert.

3.10.4. In der Finanzbranche verbessern einige Banken und Versicherungsunternehmen ihren Kundenservice und die Interaktion mithilfe von Immersion und Metaversum-Lösungen. So erwarb der Versicherungskonzern AXA beispielsweise ein virtuelles Grundstück auf einer Web-3.0-Plattform, um neue Kundengruppen zu erreichen und dort langfristig eine virtuelle Agentur aufzubauen. Der Versicherungskonzern Allianz nutzt die erweiterte Realität, um Kunden zu sensibilisieren.

3.10.5. Der EWSA stellt fest, dass die jüngsten Initiativen in Sachen Metaversum und Web 3.0 in den Wirtschaftsbranchen Konsum, Produkte, Einzelhandel und Vertrieb zu beobachten sind. Das Anwendungsspektrum reicht von virtuellen 3D-Geschäften und immersiven sozialen Einkäufen bis hin zu Avataren, Branding, Marketing und zur Erschließung neuer Nutzerkreise sowie neuen Treueprogrammen auf der Grundlage von NFT und Web 3.0.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Umstellung auf ein zukunftsfähiges Verkehrssystem“**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des schwedischen Ratsvorsitzes)**

(2023/C 228/11)

Berichtersteller: **Stefan BACK**Ko-Berichtersteller: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Befassung	Schwedischer Ratsvorsitz, 14.11.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
	Sondierungsstellungnahme
Beschluss des Plenums	14.12.2022
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	12.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	159/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Umstellung auf ein zukunftsfähiges Verkehrssystem muss so erfolgen, dass die Bürger und Unternehmen — einschließlich der Industrie und des Verkehrssektors — das Ziel einer Verringerung der Emissionen im Verkehrssektor bis 2050 um 90 % sowie die dafür genutzten Wege und Mittel mittragen.

1.2. Dazu muss erreicht werden, dass die Umstellung für die Bürger und Unternehmen finanziell sowie aus sozialer und praktischer Sicht tragbar ist und sie daher zu einer aktiven Unterstützung bereit sind. Geschieht dies nicht, besteht die ernsthafte Gefahr, dass die Umstellung nicht nur scheitert, sondern schlimmstenfalls sogar soziale Unruhen hervorruft.

1.3. Damit der Übergang gelingen kann, müssen aus Sicht des Ausschusses folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- die Unternehmen müssen das Gefühl haben, dass ihnen keine übermäßigen Kosten entstehen und sie nicht nur innerhalb der EU wettbewerbsfähig bleiben;
- die Arbeitnehmer müssen die Umstellung als vertretbar wahrnehmen und die Möglichkeit haben, sich auf sozialverträgliche Weise an neue Arbeitsbedingungen anzupassen;
- sowohl in Ballungsräumen als auch in ländlichen Gebieten müssen für die Bürgerinnen und Bürger Zugang und Mobilität zu annehmbaren Kosten und unter guten allgemeinen Bedingungen sichergestellt werden.

1.4. Zwar scheint über das Ziel für 2050 allgemeines Einvernehmen zu herrschen, doch sind die bisher vorgesehenen Mittel und Wege zur Verwirklichung dieses Ziels offenbar weniger konsensfähig. Dies gilt beispielsweise für den Schwerlastverkehr, bei dem die Möglichkeiten der Elektrifizierung sehr begrenzt und alternative Kraftstoffe nicht ausreichend verfügbar sind.

1.5. Bei der Nutzung der erneuerbaren Energie im Verkehrssektor sollte den verschiedenen Arten erneuerbarer Energieträger und ihren unterschiedlichen Quellen Rechnung getragen werden, um unabhängig von ausgewählten Lieferanten und Ländern zu sein. Auch Abhängigkeiten im Hinblick auf Rohstoffe und Bauteile, die bei der Herstellung von Elektroautos verwendet werden, sind zu berücksichtigen.

1.6. Die Entwicklung der Multimodalität ist eine wichtige Voraussetzung dafür, alle Verkehrsträger, einschließlich der neuen emissionsfreien Verkehrsträger, bestmöglich zu nutzen. Die Digitalisierung sowie die Optimierung und Koordinierung der Kapazitäten werden zur Kohärenz des Verkehrsträgersystems beitragen.

1.7. Die Verkehrsinfrastruktur — und insbesondere die Infrastruktur zur Verteilung alternativer Kraftstoffe –, Investitionen und eine effiziente Infrastrukturnutzung sind eine Voraussetzung für Veränderungen im Verkehrssektor, auch im Hinblick auf die Zugänglichkeit des Verkehrs, die Verwendung sauberer Kraftstoffe, die Integration der Verkehrsträger, die Umsetzung von Innovationen und neue Verkehrsträger. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstreicht das Problem der Kohärenz zwischen dem Zeitplan für den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und Wasserstoff und den Fristen für die Verwirklichung des TEN-V-Netzes sowie der Tatsache, dass ländliche Gebiete, die nicht unter das TEN-V fallen, in den EU-Rechtsvorschriften diesbezüglich nicht erwähnt werden.

1.8. Damit die einzelnen Länder den Verkehr nachhaltig entwickeln können, müssen ihre besonderen Merkmale und Präferenzen berücksichtigt werden.

1.9. Die in den EU-Dokumenten vorgesehene nachhaltige Entwicklung des Verkehrs kann durch externe Faktoren gefährdet werden, die beabsichtigten Veränderungen müssen jedoch unterstützt werden, damit die Ergebnisse in annehmbarer Weise erreicht werden.

1.10. Ein sozial tragfähiges Verkehrssystem muss zugänglich, inklusiv und erschwinglich sein, um das Problem der Mobilitätsarmut zu vermeiden. Der EWSA ist der Auffassung, dass der öffentliche Verkehr beim Prozess der Umgestaltung eine zentrale Rolle spielt. Sein integrativer Charakter ermöglicht es, sowohl ökologische als auch soziale Ziele zu erreichen.

1.11. Die Umstellung wird ohne eine Beteiligung der Arbeitnehmer, woran es derzeit in der Branche mangelt, keinen Erfolg haben. Deshalb sollte der Verkehrssektor für hochwertige Arbeitsplätze stehen, die eine Tätigkeit im Verkehrssektor attraktiver machen würden. In dieser Hinsicht sind der soziale Dialog und Tarifverhandlungen entscheidend.

1.12. Der EWSA unterstreicht, dass umfassende Konsultationen mit sämtlichen Beteiligten und die Sensibilisierung in allen Phasen der Umstellung wichtig sind.

2. Hintergrund

2.1. Der schwedische Ratsvorsitz hat um eine Sondierungsstellungnahme zur Umstellung auf ein zukunftsfähiges Verkehrssystem ersucht.

Die Stellungnahme sollte vor dem Hintergrund der ehrgeizigen Ziele des Grünen Deals (Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen bis 2050 um 90 % und bis 2030 um 55 %) gesehen werden, die bereits im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ umgesetzt werden. Durch deren Verwirklichung wird auch die Sicherheit verbessert.

2.2. Wie vereinbart soll bis 2030 eine Verringerung der CO₂-Emissionen um 55 % für Personenkraftwagen und eine Verringerung um 50 % für leichte Nutzfahrzeuge und bis 2035 eine Verringerung um 100 % für neue Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge erreicht werden. Die Kommission wird die Zulassung von Fahrzeugen mit CO₂-neutralen Kraftstoffen nach 2035 vorschlagen und 2026 die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Vereinbarung prüfen.

Weitere wichtige Vorschläge zum verkehrspolitischen Teil des Pakets „Fit für 55“, zu dem eine Einigung im Trilog erzielt wurde, betreffen den Emissionshandel im Straßen-, Luft- und Seeverkehr sowie die Überarbeitung der Richtlinie über erneuerbare Kraftstoffe und der Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe.

2.3. Im Dezember 2021 wurden ein Vorschlag für eine Überarbeitung der Verordnung über Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) mit dem Ziel einer rascheren und effizienteren Umsetzung des Netzes und der Förderung der Nachhaltigkeit, eine Mitteilung zur Mobilität in der Stadt und ein Vorschlag zur IT-Kommunikation vorgelegt. Im Dezember 2022 einigten sich die Verkehrsminister auf ein gemeinsames Konzept für den TEN-V-Vorschlag.

2.4. Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 ist ein Paket zur Ökologisierung des Güterverkehrs mit einer Überarbeitung der Richtlinie über Gewichte und Abmessungen für schwere Nutzfahrzeuge und der Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr vorgesehen.

2.5. Im März 2023 hat die Kommission eine Mitteilung über eine Europäische Wasserstoffbank vorgelegt, in der es insbesondere um die Finanzierung geht.

2.6. Für 2023 ist eine Mitteilung über einen gemeinsamen europäischen Mobilitätsdatenraum geplant.

2.7. Die in den laufenden Trilog über das Paket „Fit für 55“ erzielten Einigungen können einen entscheidenden Einfluss darauf haben, inwieweit sich die für 2050 gesetzten Ziele des Grünen Deals erreichen lassen. Dies gilt auch für die genannten, für 2023 geplanten Vorschläge, deren Schicksal in den Händen der Mitgesetzgeber liegt. Für den Erfolg ist besonders wichtig, die Übergangsphase sowohl im Hinblick auf die technische Entwicklung und die Systementwicklung als auch auf soziale Aspekte wirksam zu bewältigen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In den Bereich Verkehr fällt eine Vielzahl von Themen, viele von ihnen haben für die einzelnen Verkehrsträger besondere Bedeutung. Wichtige Aspekte bei der Umsetzung und gegebenenfalls der Beschleunigung der Umstellung des Verkehrs sind im Wesentlichen folgende: Emissionsminderung, Ausbau der erneuerbaren Energieträger, Digitalisierung, verbesserte Effizienz und alternative Verkehrsmittel in den Städten. Diese Aspekte und die Verfügbarkeit einer angemessenen Kraftstoffinfrastruktur sind allen Verkehrsträgern und sowohl dem Güter- als auch dem Personenverkehr gemein. Für die Erforschung und Entwicklung emissionsfreier und emissionsarmer Fahrzeuge, erneuerbarer Kraftstoffe und digitaler Lösungen für den Verkehr müssen angemessene — private oder öffentliche — Mittel bereitgestellt werden.

3.2. Alle einschlägigen Rechtsvorschriften sollten so weit wie möglich mit den Zielen des ökologischen Wandels in Einklang stehen und die Senkung von Emissionen fördern, dabei jedoch den sozialen Interessen der Arbeitnehmer nicht schaden.

3.3. Den erheblichen sozialen Auswirkungen der Umgestaltung des Verkehrs auf die Arbeitskräfte und die Nutzer sollte ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt und sichergestellt werden, dass nachteilige Folgen für die Arbeitnehmer vermieden werden, wobei gleichzeitig die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit des Verkehrs für die Nutzer sowie effiziente Logistikketten zu angemessenen Preisen zu gewährleisten sind. Geeignete Lösungen für diese Fragen sind wichtig, damit die Umstellung bei Arbeitskräften, Bürgern und Unternehmen Akzeptanz findet.

3.4. Angesichts der sehr ehrgeizigen Ziele und da die Verkehrsnachfrage voraussichtlich steigen und bis 2050 mehr als doppelt so hoch sein wird wie derzeit, ist eine gute und glaubwürdige Bewältigung der Umstellung von entscheidender Bedeutung; dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Umsetzungsmaßnahmen durchführbar sind und als realisierbar gelten und dass die richtigen Signale für den Markt gesetzt werden müssen.

3.5. Glaubwürdigkeit ist auch äußerst wichtig, damit die Menschen bereit sind, ihre Gewohnheiten und ihren Lebensstil in einer Weise zu ändern, die die Umstellung fördert; sie sollten z. B. bereit sein, in Fahrzeuge mit neuen Antriebssystemen zu investieren, Car-Sharing Vorrang einräumen und verstärkt öffentliche Verkehrsmittel und Formen der aktiven Mobilität wie Radfahren oder Zufußgehen, insbesondere in Städten, nutzen; Güterverkehrsunternehmen sollten bereit sein, Informationen auszutauschen, um die Möglichkeiten einer effizienten Ressourcennutzung durch Kapazitätsteilung zu verbessern.

3.6. Es ist wichtig, das Bewusstsein dafür zu schärfen und diese Maßnahmen weiterzuverfolgen, um ihre Wirkung zu gewährleisten. Hier kommt den Organisationen der Zivilgesellschaft und den einschlägigen Interessenträgern eine wichtige Rolle zu.

3.7. Die Verstädterung und die Entwicklung des elektronischen Handels werden eine Änderung der Verkehrsbedürfnisse und -muster mit sich bringen, wie sie beispielsweise im genannten TEN-V-Vorschlag und in der Mitteilung über urbane Mobilität zum Ausdruck kommen. Städtische Gebiete bieten einen guten Rahmen für die Förderung aktiver und umweltfreundlicher Formen der Mobilität und umweltfreundlicher Lösungen für den Güterverkehr.

3.8. In einer EU mit 27 Mitgliedstaaten, in der sich Faktoren wie Natur, Demografie, Bevölkerungsdichte, allgemeine Lebensbedingungen sowie das Kostenniveau von Unternehmen erheblich unterscheiden, kann es aus Gründen der Praktikabilität möglicherweise keine Standardlösung geben. Flexibles Handeln und unterschiedliche Vorgehensweisen können sich deshalb als notwendig erweisen, sofern sie das Funktionieren des Binnenmarkts in der Praxis nicht beeinträchtigen. Beispiele hierfür wären die Gesamtgröße von Fahrzeugkombinationen oder das Ausmaß, in dem forstwirtschaftliche Erzeugnisse bei der Herstellung von Biokraftstoffen verwendet werden dürfen, sowie der Anteil von Biokraftstoffen am Gesamtangebot an erneuerbaren Energiequellen für den Verkehr.

3.9. Technologieneutralität sollte bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene ein übergeordnetes Prinzip sein, damit den nationalen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann.

3.10. In den letzten Jahren war Europa mit Krisen konfrontiert, die das Funktionieren des Verkehrssystems beeinträchtigt haben, wie beispielsweise die COVID-19-Pandemie, die den Personenverkehr einschränkte und eine Herausforderung für einen funktionierenden Güterverkehr darstellte. Der Krieg in der Ukraine und die durch ihn ausgelösten Sanktionen wirken sich erheblich auf die Verfügbarkeit von Energie und die Preise, auch im Hinblick auf Kraftstoffe für den Verkehr, aus. Es ist nicht auszuschließen, dass die Energieprobleme und -preise die Möglichkeiten der Entwicklung erneuerbarer Kraftstoffe beeinflussen, und gleichzeitig Bedingungen geschaffen werden, die beispielsweise die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs fördern.

3.11. Dies unterstreicht, dass die Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten einer Energiequelle vermieden werden muss.

CO₂-Anforderungen — erneuerbare Kraftstoffe/Antriebsarten — Verfügbarkeit und Optionen

3.12. Die Europäische Kommission legt den Schwerpunkt auf Strom aus erneuerbarer Energie und grünen Wasserstoff als wichtigste Energiequellen. In der jüngsten Einigung über die Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist für 2030 ein Mindestanteil von 42,5 % für erneuerbare Energien festgelegt, wobei 29 % auf den Verkehr entfallen, einschließlich einer verbindlichen untergeordneten Zielvorgabe, dass der Anteil der erneuerbaren Energieträger 5,5 % fortgeschrittener Biokraftstoffe/erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs (mindestens 1 %) aufweisen muss. Diese Frage führt zu den Änderungen der Verordnung zur Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF), mit denen die Nutzung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse zur Herstellung von Biokraftstoffen sowie die Nutzung von Biomasse-Abfällen aus der Landwirtschaft und aus der Lebensmittelindustrie zur Herstellung von Brennstoffen eingeschränkt wird. Dies ist ebenso wie die Möglichkeiten, die sich durch die Nutzung von Erdwärme bieten, und neue Flugzeugtreibstoffe ein wichtiger Bestandteil einer Gesamtlösung für die Energieversorgung.

3.13. Im künftigen Vorschlag zur Begrenzung der CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge werden die möglichen Grenzen des Elektroantriebs, insbesondere im Fernverkehr, sowie die Frage der ausreichenden Versorgung mit alternativen Kraftstoffen für diese Fahrzeuge und deren Gesamtbetriebskosten angesprochen. Vor diesem Hintergrund hat die Automobilindustrie die Frage nach einer Alternative zur Entwicklung CO₂-armer/emissionsarmer fossiler Brennstoffe aufgeworfen, mit der die Emissionen gesenkt werden können, ohne die Fahrzeugflotten erneuern und eine spezielle Infrastruktur einführen zu müssen. Mit einer kombinierten Strategie auf der Grundlage beider Säulen dürfte das Ziel am besten erreicht werden. Die Strategie würde den Weg für die rasche Entwicklung emissionsarmer und emissionsfreier Kraftstoffe, einschließlich verschiedener Arten von Wasserstoff, und die damit verbundenen Möglichkeiten der Emissionsreduktion in Verkehrssegmenten, in denen die Elektrifizierung derzeit keine Option ist, ebnen.

3.14. Der EWSA empfiehlt auch ein umfassenderes Verfahren zur Bewertung der CO₂-Emissionen von Fahrzeugen, d. h. die Ersetzung des derzeitigen „Tank-to-Wheel“-Verfahrens durch ein „Well-to-Wheel“-Verfahren, das eine bessere Grundlage für die Bewertung der CO₂-Emissionen bietet.

3.15. Ein zentrales Thema ist die Verfügbarkeit der Infrastruktur für die Verteilung von erneuerbaren Energiequellen und Wasserstoff, die entscheidend für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen im Verkehr ist, auch mit der für schwere Nutzfahrzeuge erforderlichen hohen Kapazität. In der Einigung im Trilog über die Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe werden u. a. Ziele für Personenkraftwagen, leichte Nutzfahrzeuge und schwere Nutzfahrzeuge für das TEN-V-Kernnetz und das Gesamtnetz ab 2025 festgelegt, die für Wasserstoff ab 2030 gelten sollen. Für schwere Nutzfahrzeuge sollen die Regelungen ab 2030 uneingeschränkt gelten. Dies kann zu Kohärenzproblemen führen, da das TEN-V-Kernnetz bis 2040 und das Gesamtnetz bis 2050 fertiggestellt sein soll. Die Verfügbarkeit in ländlichen Gebieten, die nicht unter das TEN-V fallen, kann ebenfalls ein Problem darstellen. Auf jeden Fall machen die häufigen Verzögerungen bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten deutlich, dass Investitionen Vorrang haben sollten und dass eine effiziente Überwachung sichergestellt sein muss.

Effizienz als Mittel zur Umstellung

3.16. Die Nachhaltigkeit des Verkehrs lässt sich durch größere Effizienz verbessern, die wiederum durch eine bessere Ladekapazität, eine verbesserte Infrastruktur, die den Verkehr beschleunigt, oder durch eine verbesserte Terminal-Infrastruktur, die das raschere Be-/Entladen oder den schnelleren Wechsel des Verkehrsträgers ermöglicht, erreicht werden kann. Durch neue Technologien und neue Formen der Nutzung von Verkehrsmitteln, z. B. Car-Sharing, kann insbesondere das Verkehrsaufkommen in Städten verringert werden. Möglichkeiten zur Nutzung von die Effizienz verbessernden Einrichtungen sollten beispielsweise nicht von den Umwelteigenschaften eines Fahrzeugs abhängig gemacht werden, da dadurch die erreichte verbesserte Nachhaltigkeit eingeschränkt würde.

3.17. Dies bedeutet beispielsweise, dass die verbesserte Ladekapazität, die sich aus dem Einsatz größerer und schwererer Fahrzeuge und/oder Fahrzeugkombinationen ergibt, weder an die Umwelteigenschaften eines Fahrzeugs wie z. B. Emissionsfreiheit noch an eine bestimmte Nutzung geknüpft werden sollte.

3.18. Ebenso wichtig ist es jedoch, bei emissionsarmen und emissionsfreien Fahrzeugen, Flugzeugen oder Schiffen für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, indem durch die technischen Vorschriften so weit wie möglich sichergestellt wird, dass sie über die gleiche Ladekapazität verfügen wie andere Fahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge. Die Förderung der Verwendung nichtfossiler Kraftstoffe erfordert ehrgeizige Ziele, um den Investoren Sicherheit zu bieten.

3.19. Die Digitalisierung ist ein weiteres wichtiges Mittel zur Steigerung der Effizienz. Der Informationsaustausch zwischen Unternehmen könnte zu mehr Effizienz beitragen, die Integration von Verkehrsmitteln und die Abstimmung von Abläufen ermöglichen und damit die Nachhaltigkeit fördern.

Multimodalität und Umstellung

3.20. Ein wesentlicher Aspekt des Grünen Deals ist die Verbesserung der Nachhaltigkeit aller Verkehrsträger, die als Teil eines Systems aufgefasst werden können. Das Ziel sollte deshalb darin bestehen, eine effiziente und nahtlose Multimodalität zu fördern, bei der jeder Verkehrsträger einen bestmöglichen Beitrag leisten kann und dadurch die Nachhaltigkeit insgesamt verbessert wird. Die Digitalisierung sowie die Optimierung und Koordinierung der Kapazitäten werden zur Kohärenz des Verkehrsträgersystems beitragen. Alle Verkehrsträger sollten den gleichen Zugang zu den Netzen haben und die Multimodalität sollte erleichtert werden. Jeder Verkehrsträger sollte gleichbehandelt und modernisiert werden, um die Effizienz zu verbessern und zur Dekarbonisierung und zu einem nachhaltigeren und widerstandsfähigeren Verkehrssektor beizutragen.

Übergreifender Ansatz

3.21. Der Grundansatz bei der Verbesserung der Nachhaltigkeit sollte darin bestehen, verfügbare und funktionierende Lösungen bestmöglich zu nutzen. Die Ressourcen für die Entwicklung neuer und innovativer Lösungen müssen zweifellos technologieneutral eingesetzt werden. Ebenso wichtig ist es jedoch, die Nutzung bereits verfügbarer Optionen nicht zu behindern. Die Umstellung des Verkehrs muss glaubwürdig und realistisch sein — und es müssen dabei messbare Ergebnisse erzielt werden.

3.22. Die zu entwickelnden Lösungen sollten deshalb für die Gesellschaft glaubwürdig und akzeptabel sein. Dies bedeutet, dass genaue und abgestimmte Pläne ausgearbeitet und im Rahmen eines sozialen Dialogs zwischen den betroffenen Parteien erörtert werden müssen; dabei sollte es um die Frage gehen, wie die Arbeitskräfte in die Lage versetzt werden können, sich an neue Kompetenzanforderungen anzupassen, und wie vorübergehende Arbeitslosigkeit vermieden werden kann.

3.23. Es ist wichtig, dass die Lösungen in finanzieller Hinsicht umsetzbar sind. Dazu müssen beispielsweise die Kosten für die Nutzung emissionsarmer oder emissionsfreier Kraftstoffe für die Verbraucher finanziell tragbar sein und gewerblichen Betreibern einen Betrieb mit einem annehmbaren Gewinn ermöglichen. Eine direkte finanzielle Unterstützung sollte vermieden werden. Eine bessere Lösung sind Steuervergünstigungen für Verbraucher oder Unternehmen, die in nachhaltige Lösungen investieren.

3.24. Hervorzuheben ist die Rolle, die das öffentliche Auftragswesen als Mittel zur Förderung nachhaltiger Ziele bei öffentlichen Investitionen spielt. Die Einführung der Einhaltung des Arbeitsrechts als spezifische Anforderung sollte gefördert werden. Die Kofinanzierung der EU im Verkehrsbereich sollte an die nationale Politik und Planung angepasst werden, im Einklang mit dem EU-Rahmen.

3.25. Für jedes nachhaltige Verkehrssystem ist Sicherheit von Bedeutung. Sie wirkt sich auf alle Verkehrsnutzer und Dienstleister aus. Deshalb ist es wichtig, dass die Standards bei allen Verkehrsträgern ständig erhöht werden.

Beteiligung und Konsultation

3.26. Wichtige Voraussetzung für den Erfolg des ökologischen Wandels ist ein durch sozialen Dialog und eine umfassende Konsultation aller Interessenträger und der breiten Öffentlichkeit erzielter Konsens. Dieser Ansatz wird dazu beitragen, Probleme aufzuzeigen, Lösungen zu finden, die für alle Beteiligten annehmbar sind, Vertrauen in die geplanten Maßnahmen zu schaffen und für deren allgemeine Unterstützung zu sorgen. Er muss als unverzichtbare Voraussetzung für die erfolgreiche Bewältigung des komplexen Prozesses der Umgestaltung des Verkehrssektors und die Verbesserung der Transparenz der Gesetzgebungsverfahren und der Qualität der Rechtsvorschriften angesehen werden.

3.27. Der EWSA betont, dass die organisierte Zivilgesellschaft weiterhin eng in Initiativen zur Förderung eines nachhaltigen Verkehrs eingebunden werden muss, und schlägt vor, die frühzeitige Zusammenarbeit mit allen Interessenträgern weiter auszubauen.

4. Besondere Bemerkungen

Soziale Aspekte — Zugänglichkeit des Verkehrs

4.1. Ein sozial tragfähiges Verkehrssystem muss zugänglich, inklusiv, sicher und erschwinglich sein, um Mobilitätsarmut zu verhindern. Es muss an die besonderen Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen, z. B. die von Frauen, angepasst werden. Zugänglichkeit bedeutet unter anderem eine angemessene Raumplanung, auch im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen Ballungsräumen und den umliegenden ländlichen Gebieten, dabei sind spezielle Lösungen für ältere Menschen und Personen mit eingeschränkter Mobilität (Rollsteige, Bergbahnen usw.) angemessen zu berücksichtigen. Das Angebot an umweltfreundlichen Verkehrsmitteln für den Städtetourismus sollte verbessert werden. Der EWSA betont, dass Pläne für eine nachhaltige städtische Mobilität gefördert und entwickelt werden müssen.

4.2. Der EWSA fordert, unter den Verkehrsnutzern den Frauen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, u. a. indem der Schwerpunkt auf die Sicherheit im öffentlichen Verkehr gelegt wird, sodass der Verkehrssektor einen Beitrag zur Geschlechtergleichstellung leisten kann.

4.3. Gemeinsam genutzte Verkehrsmittel und aktive Mobilität, insbesondere in Städten, sollten unterstützt werden, dazu gehören auch die Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger, bei denen intelligente Verkehrssysteme eingesetzt werden, das Konzept der „Mobilität als Dienstleistung“ und die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit. Fragen der Lebensqualität müssen berücksichtigt werden, z. B. die Notwendigkeit, die Lärmbelastung zu verringern.

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass der öffentliche Verkehr beim Prozess der Umgestaltung eine zentrale Rolle spielt. Sein integrativer Charakter ermöglicht es, sowohl ökologische als auch soziale Ziele zu erreichen. Er kann durch Lösungen der Mikromobilität ergänzt werden.

4.5. Die Preise für öffentliche Verkehrsmittel müssen erschwinglich und gerecht sein und dürfen nicht zu einer Reduzierung der Verbindungen oder einer Ausdünnung des Personalbestands führen, wobei alle Interessengruppen angemessen zu berücksichtigen sind. Als öffentliche Dienstleistung darf der öffentliche Verkehr nicht allein auf Rentabilität ausgerichtet sein und nicht zu einer verkehrsbezogenen Ausgrenzung führen. Dazu gehört auch, dass es aus sozialen Gründen gerechtfertigt sein kann, auch unrentable Verbindungen aufrechtzuerhalten, um den sozialen Zusammenhalt zu wahren, z. B. im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Dies kann den Einsatz von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor erforderlich machen, um ein ausreichendes Dienstleistungsniveau aufrechtzuerhalten.

Soziale Aspekte — Arbeitskräfte

4.6. Ein großes Problem im Verkehrssektor ist der Personalmangel, der die Entwicklung der Branche, einschließlich des geplanten ökologischen Wandels, beeinträchtigen kann. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass angemessene Arbeitsbedingungen sowie eine gerechte Bezahlung in der Branche, auch für Plattformarbeiter, sichergestellt werden müssen. Die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern fallen zwar nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, dennoch sollte darauf aufmerksam gemacht werden, dass mit Tarifverhandlungen eine Einigung über attraktive Arbeitsbedingungen im Verkehrssektor, einschließlich Bezahlung sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, auf nationaler und transnationaler Ebene erzielt werden kann.

4.7. Neue Technologien können hier neue Möglichkeiten eröffnen. Die Bedeutung der Ausbildung und des lebenslangen Lernens wird hervorgehoben, insbesondere als Mittel, das es Arbeitskräften ermöglicht, die neuen Kompetenzanforderungen aufgrund des ökologischen Wandels und der Digitalisierung der Branche zu erfüllen.

4.8. Maßnahmen wie die unter Ziffer 4.3 und 4.5 genannten werden dazu beitragen, der Branche ein attraktives Image zu verleihen und junge Menschen und Frauen für den Verkehrssektor zu gewinnen.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

578. PLENARTAGUNG DES EWSA — NEUBESETZUNG, 26.4.2023-27.4.2023

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union“**

(COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE))

und „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union — Mobilisierung seines vollen Potenzials zur Gestaltung gerechter Übergänge“

(COM(2023) 40 final)

(2023/C 228/12)

Berichtersteller: **Pekka RISTELÄ**Ko-Berichtersterterin: **Mariya MINCHEVA**

Befassung	Europäische Kommission, 8.3.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	179/52/17

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Kommission zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union („die Mitteilung“) und den Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union („die Empfehlung“).

1.2. Der soziale Dialog spielt auf nationaler und europäischer Ebene eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung einer Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik, welche die Aufwärtskonvergenz bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten fördert. Der EWSA teilt uneingeschränkt die Auffassung, dass der soziale Dialog ein nützliches Instrument zur Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Resilienz, Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltigem und integrativem Wachstum sein kann.

1.3. Die positiven Ergebnisse des sozialen Dialogs sind jedoch keine Selbstverständlichkeit, denn der soziale Dialog ist nicht einfach ein Werkzeug, dessen man sich bedient. Die Kommission sollte sich die erfolgreichen nationalen, regionalen und sektoralen Modelle ansehen und die Gründe ihres Erfolgs untersuchen.

1.4. Der EWSA stimmt der in der Mitteilung vertretenen Auffassung zu, dass sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene mehr getan werden muss, um die Tarifbindung zu fördern. In der Empfehlung werden diesbezüglich zwar wichtige Faktoren für die Verbesserung der tarifvertraglichen Abdeckung aufgeführt, jedoch fehlt darin ein äußerst relevanter Punkt aus der Mitteilung, nämlich die Bedeutung von Branchentarifverträgen.

1.5. Der EWSA begrüßt, dass die Empfehlung darauf abzielt, den dreigliedrigen sozialen Dialog sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu verbessern, stellt jedoch fest, dass die Dreigliedrigkeit des sozialen Dialogs in einigen Mitgliedstaaten eher eine reine Formsache und nicht sehr ernst gemeint ist. Nach Auffassung des EWSA könnte die Schaffung eines auf nationaler Ebene umzusetzenden gemeinsamen wirksamen Rahmens für die Einbeziehung der Sozialpartner dazu beitragen, dass effektive und gehaltvolle Konsultationen mit nationalen Sozialpartnern stattfinden. Zudem sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, das Ergebnis der Konsultation von Sozialpartnern den nationalen Reform- und Investitionsprogrammen beizufügen. Wenn eine ernsthafte Beteiligung ausbleibt, dann sollte die Kommission tätig werden.

1.6. Der EWSA ist besorgt über die unklare Situation hinsichtlich der Umsetzung von Vereinbarungen der Sozialpartner im Wege von Richtlinien des Rates. Ohne Klarheit, Transparenz und Planbarkeit dürfte der weite Ermessensspielraum der Europäischen Kommission in dieser Angelegenheit die unbeabsichtigte Folge haben, dass die Sozialpartner von der Aushandlung derartiger Vereinbarungen absehen. Der EWSA bekräftigt seine Forderung an die Kommission, dieses Thema mit den Sozialpartnern zu erörtern.

1.7. Wie in der Empfehlung dargelegt wird, sollte die besondere Rolle der Organisationen der Sozialpartner in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs uneingeschränkt gewürdigt und geachtet und zugleich anerkannt werden, dass es sich bei dem zivilen Dialog, an dem ein breiteres Spektrum von Interessenträgern zu einer größeren thematischen Bandbreite beteiligt ist, um ein gesondertes Verfahren handelt. Diese Unterscheidung sollte auch bei der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus für die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft im weiteren Sinne getroffen werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt die Mitteilung der Kommission zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union („die Mitteilung“) und den Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union („die Empfehlung“).

2.2. Wie der EWSA in seiner Stellungnahme SOC/644 ⁽¹⁾ dargelegt hat, spielt der soziale Dialog auf nationaler und europäischer Ebene eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung einer Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik, welche die Aufwärtskonvergenz bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten fördert, sowie bei der Bewältigung der Herausforderungen, mit denen Europa in der Arbeitswelt konfrontiert ist.

2.3. Wie in der Mitteilung anerkannt wird, verfügen die Sozialpartner über unübertroffenes Wissen und umfassende Erfahrungen in Bezug auf die Beschäftigungssituation und die soziale Lage vor Ort. Durch ihre Einbeziehung wird es ermöglicht, das richtige Gleichgewicht zwischen den Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern herzustellen und die Akzeptanz und Wirksamkeit von politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu verbessern. Darüber hinaus weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass den Sozialpartnern im Vergleich zu anderen Interessenträgern eine einzigartige Rolle zukommt.

2.4. Wie in der Empfehlung dargelegt wird, sollte die besondere Rolle der Organisationen der Sozialpartner in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs uneingeschränkt gewürdigt und geachtet und zugleich anerkannt werden, dass es sich bei dem zivilen Dialog, an dem ein breiteres Spektrum von Interessenträgern zu einer größeren thematischen Bandbreite beteiligt ist, um ein gesondertes Verfahren handelt.

2.5. Der EWSA hat bereits betont ⁽²⁾, dass eine der Hauptfunktionen des sozialen Dialogs, insbesondere von Tarifverhandlungen, darin besteht, durch Information, Antizipierung, Partizipation und Erleichterungen dazu beizutragen, das Unternehmensumfeld und den Wandel im Arbeitsleben zu gestalten und diesen zu bewältigen und eine Vertrauenskultur zwischen den Sozialpartnern auf allen Ebenen zu schaffen.

2.6. Der EWSA teilt uneingeschränkt die Auffassung, dass der soziale Dialog ein nützliches Instrument zur Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Resilienz, Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltigem und integrativem Wachstum sein kann. Die positiven Ergebnisse des sozialen Dialogs sind jedoch keine Selbstverständlichkeit, denn der soziale Dialog ist nicht einfach ein Werkzeug, dessen man sich bedient. Die Kommission sollte sich die erfolgreichen nationalen, regionalen

⁽¹⁾ EWSA-Stellungnahme „Sozialer Dialog als wichtiger Pfeiler wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und Resilienz“ (Abl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14).

⁽²⁾ EWSA-Stellungnahme „Der soziale Dialog und die Innovationsförderung in der digitalen Wirtschaft“ (Abl. C 159 vom 10.5.2019, S. 1).

und sektoralen Modelle ansehen und die Gründe ihres Erfolgs untersuchen. Wissensaustausch und Peer-Review zwischen den Mitgliedstaaten könnten ebenfalls dazu beitragen, die Lage in Ländern mit einem schwach ausgeprägten sozialen Dialog zu verbessern.

2.7. Zur weiteren Unterstützung der Sozialpartner bei der Beteiligung am sozialen Dialog, der Verbesserung der tarifvertraglichen Abdeckung und der Umsetzung von Vereinbarungen des sozialen Dialogs, sei es auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene, ist es wichtig, dass die Sozialpartner in Ländern, in denen der soziale Dialog derzeit schwächer ausgeprägt ist, zusätzliche Unterstützung beim Kapazitätsaufbau erhalten. Dies gilt insbesondere für den Europäischen Sozialfonds (ESF)+, wobei zwischen der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus für die Sozialpartner und für die Zivilgesellschaft im weiteren Sinne zu unterscheiden wäre. Diese Unterscheidung sollte in die ESF+-Verordnung und die Dachverordnung für den nächsten Finanzierungszeitraum aufgenommen werden. Zugleich sollten bessere finanzielle Lösungen für die Organisationen der Zivilgesellschaft gefunden werden.

2.8. Wie von der Europäischen Kommission anerkannt, war der soziale Dialog von entscheidender Bedeutung für die Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen der Pandemie in der Arbeitswelt. Die Sozialpartner spielen auch eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der weitreichenden Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, indem sie die Integration von Vertriebenen aus der Ukraine sowie anderer Flüchtlinge und Migranten in den Arbeitsmarkt erleichtern. Zudem kommt den Sozialpartnern eine wesentliche Rolle dabei zu, nachhaltige Lösungen für die Anpassung von Löhnen und Tarifverträgen als Reaktion auf die Teuerungskrise und die hohe Inflation zu finden.

2.9. Der EWSA hat bekräftigt⁽³⁾, dass ein wirksamer sozialer Dialog Folgendes umfassen muss:

- repräsentative und legitimierte Sozialpartner mit dem Wissen, den technischen Fähigkeiten und rechtzeitigem Zugang zu Informationen, die für die Mitwirkung nötig sind;
- den politischen Willen und die Bereitschaft zur Teilnahme am sozialen Dialog;
- die Achtung des grundlegenden Rechts der Sozialpartner auf Autonomie, der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen sowie günstige rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die den sozialen Dialog mit gut funktionierenden Institutionen unterstützen.

Der EWSA begrüßt, dass all diese Elemente in die vorliegende Kommissionsinitiative eingeflossen sind.

2.10. Zugleich gibt es in der gesamten EU immer noch Beispiele für einen schwach ausgeprägten sozialen Dialog in einem negativen Umfeld. Mitunter bietet der Rechtsrahmen den Sozialpartnern keinen Verhandlungsspielraum. Hierdurch wird ihre Position geschwächt und es ihnen zugleich erschwert, in Tarifverhandlungen einzutreten und neue Mitglieder zu gewinnen. Offene, transparente und vorab festgelegte objektive Kriterien für die Bestimmung der Repräsentativität der Organisationen der Sozialpartner, die mit ihnen einvernehmlich festgelegt werden und relativ unbürokratisch gehandhabt werden, sind für Mitgliedstaaten, in denen noch keine lange Tradition besteht, von großer Bedeutung. Zugleich gibt es eine große Vielfalt bestehender nationaler Gepflogenheiten, darunter die gegenseitige Anerkennung zwischen den Organisationen der Sozialpartner, die beachtet werden müssen.

2.11. Der EWSA stimmt der Mitteilung zu, dass sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene mehr getan werden muss, um die tarifvertragliche Abdeckung zu unterstützen⁽⁴⁾, und begrüßt in diesem Zusammenhang die Verweise der Empfehlung auf verschiedene Instrumente, um dies zu erreichen: Beseitigung institutioneller oder rechtlicher Hindernisse für den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen, auch für neue Beschäftigungsformen oder atypische Beschäftigungsverhältnisse, Gewährleistung der Freiheit der Verhandlungsparteien, über die zu verhandelnden Fragen zu entscheiden; Sicherstellung, dass jede Möglichkeit, von Tarifverträgen abzuweichen, zwischen den Sozialpartnern vereinbart wird und nur unter bestimmten Bedingungen angewendet werden kann; sowie Gewährleistung und Umsetzung eines Systems zur Durchsetzung von Tarifverträgen.

2.12. In der Empfehlung werden diese wichtigen Faktoren für die Verbesserung der tarifvertraglichen Abdeckung zwar aufgeführt, jedoch fehlt darin ein äußerst relevanter Punkt der Mitteilung, nämlich die Bedeutung von Branchentarifverträgen. Wie in der Mitteilung festgestellt, ist die tarifvertragliche Abdeckung nur in Ländern mit zumindest irgendeiner

⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme „Sozialer Dialog als wichtiger Pfeiler wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und Resilienz“ (Abl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14).

⁽⁴⁾ EWSA-Stellungnahme „Sozialer Dialog als wichtiger Pfeiler wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und Resilienz“ (Abl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14).

Form von Branchentarifverhandlungen hoch (über 50 %). Dies wird auch in der jüngsten Richtlinie über angemessene Mindestlöhne (Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁵⁾) anerkannt, wonach die Mitgliedstaaten den Aufbau und die Stärkung der Kapazitäten der Sozialpartner zur Aufnahme von Tarifverhandlungen über die Lohnfestsetzung, insbesondere auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene, fördern sollen.

2.13. Zugleich ist es wichtig, die Freiwilligkeit von Tarifverhandlungen zu wahren und ein geeignetes Umfeld zu schaffen, damit das Ganze für beide Seiten attraktiv und vorteilhaft ist. Der Prozess muss so inklusiv wie möglich sein. Wirksame Streitbeilegungssysteme sollten ebenfalls vorhanden sein. In den Mitgliedstaaten sollten zusammen mit den Sozialpartnern Instrumente zur Überwachung der tarifvertraglichen Abdeckung entwickelt werden.

2.14. Der EWSA begrüßt das Ziel der Empfehlung, den dreigliedrigen sozialen Dialog sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu verbessern, und weist unter anderem darauf hin, wie wichtig es ist, während der gesamten Politikgestaltung ausreichend Zeit für Konsultationen vorzusehen, einen angemessenen institutionellen Rahmen sowie den Zugang zu den einschlägigen Informationen zu gewährleisten, die für die Teilnahme am sozialen Dialog erforderlich sind.

2.15. Die Dreigliedrigkeit des sozialen Dialogs ist in einigen Mitgliedstaaten eher eine reine Formsache und nicht sehr ernst gemeint. Wenn die Empfehlung angemessen umgesetzt und überwacht wird, dann kann sie einen wichtigen Schritt zur Verbesserung dieser Situation darstellen. Die Förderung des dreigliedrigen Dialogs auf europäischer Ebene wäre besonders wichtig, was Aspekte hinsichtlich Beschäftigung und Sozialschutz angeht, z. B. durch die gebührende Berücksichtigung der Einrichtung dreigliedriger beratender Ausschüsse für diese Fragen.

2.16. In seinen früheren Stellungnahmen hat der EWSA beispielsweise empfohlen, die Sozialpartner angemessen in die Gestaltung und Umsetzung der nationalen Aufbaupläne einzubeziehen und die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und der Europäischen Kommission bei der kohärenten Nutzung der europäischen Ressourcen zu verbessern⁽⁶⁾. Zudem sollte eine bessere Einbeziehung weiterer Organisationen der Zivilgesellschaft gewährleistet werden.

2.17. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass Vereinbarungen des europäischen sozialen Dialogs eines der wichtigsten Resultate des sozialen Dialogs auf EU-Ebene sind. Der EWSA nimmt ferner die Forderung der Kommission an die europäischen Sozialpartner zur Kenntnis, mehr Sozialpartnervereinbarungen auszuhandeln und abzuschließen, und betont zugleich, dass die Sozialpartner selbst entscheiden, ob sie Verhandlungen aufnehmen sollten und, wenn ja, welche Themen angemessen wären. Dies ist ein grundlegender Aspekt ihrer Autonomie.

2.18. Zugleich ist der EWSA besorgt über die unklare Situation hinsichtlich der Umsetzung von Vereinbarungen der Sozialpartner im Wege von Richtlinien des Rates. Ohne ein klareres Verfahren dürfte der diesbezügliche große Ermessensspielraum der Europäischen Kommission, der durch die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs⁽⁷⁾ ermöglicht wurde, die unbeabsichtigte Folge haben, dass die Sozialpartner von der Aushandlung derartiger Vereinbarungen absehen.

2.19. Der EWSA fordert die Kommission daher erneut auf, diese Frage mit den Sozialpartnern unter Wahrung ihrer Autonomie und gemäß dem Verfahren von Artikel 155 AEUV zu erörtern. Außerdem ruft der EWSA die Kommission erneut auf, klare und transparente Kriterien für die Umsetzung branchenbezogener Sozialpartnervereinbarungen festzulegen⁽⁸⁾.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Besondere Bemerkungen zu der Mitteilung

3.1.1. In der Mitteilung schlägt die Kommission die Unterstützung und Rechtsberatung der verhandelnden Sozialpartner durch die Kommissionsdienststellen vor, insbesondere in Fragen, die sich negativ auf die Umsetzung einer Vereinbarung durch EU-Recht auswirken könnten. Entscheidend ist, dass die Sozialpartner gemeinsam zustimmen müssen, ob eine solche Beratung und Unterstützung im Rahmen ihrer Verhandlungen erforderlich sind.

⁽⁵⁾ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 33).

⁽⁶⁾ EWSA-Stellungnahmen „Sozialer Dialog für wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Resilienz“ (ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14) und „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ (ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 97).

⁽⁷⁾ Urteil des Gerichts vom 24. Oktober 2019, T-310/18, und Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. September 2021, C-928/19 P.

⁽⁸⁾ EWSA-Stellungnahme „Sozialer Dialog als wichtiger Pfeiler wirtschaftlicher Nachhaltigkeit und Resilienz“ (ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14).

3.1.2. Die Kommission verweist auch auf die durch das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-928/19 P bestätigte Praxis, unter anderem die Angemessenheit der Umsetzung der ausgehandelten Sozialpartnervereinbarung durch EU-Recht zu bewerten. Die Kommission weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang eine Folgenabschätzung durchgeführt werden kann. Die Kommission sagt zu, die jeweiligen Sozialpartner innerhalb von drei Monaten über ihre vorläufigen Überlegungen zu unterrichten, gegebenenfalls auch hinsichtlich der Frage, ob eine Folgenabschätzung durchgeführt werden wird oder nicht.

3.1.3. Der EWSA erkennt zwar den Wert der von der Kommission angebotenen Unterstützung und Beratung sowie ihres Bekenntnisses zu bestimmten Fristen bei der Durchführung ihrer Bewertungen an, doch reichen diese Maßnahmen nicht aus, um dem Verfahren die erforderliche Klarheit, Transparenz und Vorhersehbarkeit zu verleihen, welche die Verhandlungspartner benötigen.

3.1.4. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung eines angemessenen unterstützenden Rahmens für den sektoralen sozialen Dialog und nimmt den offenen Brief der europäischen sektoralen Sozialpartner zur Kenntnis⁽⁹⁾. Die Bedenken der Branchenverbände hinsichtlich der Finanzierung und Organisation der Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog sollten ernsthaft geprüft werden.

3.1.5. In Bezug auf die Förderung des europäischen dreigliedrigen sozialen Dialogs begrüßt der EWSA die Ankündigung der Kommission, in jeder Kommissionsdienststelle die Funktion eines Koordinators für den sozialen Dialog zuzuweisen. Derartige Koordinatoren in den Generaldirektionen der Kommission und den zuständigen Dienststellen könnten das Bewusstsein für den sozialen Dialog schärfen sowie diesen verbessern und dadurch der Kommission helfen, die Vorteile eines gut funktionierenden dreigliedrigen Dialogs für die europäische Politikgestaltung zu nutzen.

3.1.6. Im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik begrüßt der EWSA, dass die Kommission die wichtige Rolle der Sozialpartner anerkennt, wenn sie ernsthaft und rechtzeitig auf EU- und nationaler Ebene einbezogen werden, um für eine effektive Gestaltung und Umsetzung von Reformen und Investitionen zu sorgen. Auf EU-Ebene werden zwar in zentralen Momenten des Semesterzyklus regelmäßig strukturierte Dialoge mit den Sozialpartnern veranstaltet; demgegenüber haben die Regierungen auf nationaler Ebene jedoch allzu oft ihre Beteiligung missachtet, und ihre Effektivität hängt weitgehend vom guten Willen der Regierungen statt von etablierten Verfahren oder Regeln ab.

3.1.7. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Förderung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen auch im Zusammenhang mit den laufenden Erweiterungsverhandlungen wichtig ist, und begrüßt die Unterstützung der Kommission für Vorhaben zur Verbesserung des sozialen Dialogs in Bewerberländern oder möglichen Bewerberländern. Dies gilt auch für die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Global-Gateway-Partnerschaften der EU, im Rahmen derer die EU sich zu Recht vornimmt, hohe Standards in Bezug auf die Menschen-, Sozial- und Arbeitnehmerrechte zu wahren.

3.2. Besondere Bemerkungen zu der Empfehlung

3.2.1. Der EWSA begrüßt, dass in der Empfehlung die Rolle und Autonomie von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei Tarifverhandlungen geachtet werden. Nach Ansicht des EWSA muss klargestellt werden, dass der im zwölften Erwägungsgrund genannte Begriff der Arbeitnehmerorganisationen im Einklang mit der Rechtsprechung der IAO-Aufsichtsgremien (insbesondere die Übereinkommen 98 und 154) ausgelegt wird, und die Formulierung „in der Regel“ aus dem zwölften Erwägungsgrund zu streichen ist. Darüber hinaus wäre im 13. Erwägungsgrund zusätzlich zum Übereinkommen 135 ein Verweis auf das IAO-Übereinkommen 98 zweckmäßig.

3.2.2. Der EWSA begrüßt die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Sozialpartner systematisch, sinnvoll und rechtzeitig in die Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen, insbesondere in Bezug auf das Europäische Semester und die Aufbau- und Resilienzfazilität, einbezogen werden. Nach Auffassung des EWSA könnte die Schaffung eines auf nationaler Ebene umzusetzenden gemeinsamen wirksamen Rahmens für die Einbeziehung der Sozialpartner sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen dazu beitragen, dass effektive und gehaltvolle Konsultationen stattfinden.

3.2.3. Hinsichtlich des Europäischen Semesters sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, das Ergebnis der Konsultation der Sozialpartner und ihren Standpunkt bzw. Beitrag den nationalen Reform- und Investitionsprogrammen beizufügen. Dies gilt gegebenenfalls auch für den ESF+ und andere Kohäsionsfonds und unter uneingeschränkter Wahrung des Partnerschaftsprinzips. In jedem Fall ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Sozialpartner wirksam einbezogen werden und dies nicht auf ein reines „Abhaken“ beschränkt wird. Wenn eine ernsthafte Beteiligung ausbleibt oder der soziale Dialog auf nationaler Ebene untergraben wird, dann sollte die Kommission tätig werden, z. B. könnten die Entwürfe der Pläne/Partnerschaftsvereinbarungen vorbehaltlich der Genehmigung beibehalten werden.

⁽⁹⁾ Offener Brief der europäischen sektoralen Sozialpartner — EuroCommerce.

3.2.4. In den Erwägungsgründen der Empfehlung wird anerkannt, dass die EU-Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe⁽¹⁰⁾ die Mitgliedstaaten verpflichten, das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen zu achten. Nach Auffassung des EWSA sollte diese Frage, die eng mit dem Ziel der Steigerung der tarifvertraglichen Abdeckung zusammenhängt, in die eigentlichen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aufgenommen werden.

3.2.5. In der Empfehlung wird darauf hingewiesen, dass die Kapazitäten der nationalen Sozialpartner in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung autonomer Vereinbarungen der Sozialpartner auf nationaler Ebene gestärkt werden müssen. Nach Auffassung des EWSA wäre eine stärkere Unterstützung (auch über den ESF+) nützlich, um die Ergebnisse des sozialen Dialogs der EU auf nationaler Ebene bekannt zu machen und den Umsetzungsprozess vor Ort verbessern.

3.2.6. Der EWSA begrüßt, dass den verfügbaren nationalen und EU-Mitteln zur Unterstützung der Sozialpartner besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Der ESF+ ist ein wertvolles Instrument zur Stärkung der Fähigkeit der Sozialpartner (darunter die Vertreter und Vertreterinnen von KMU und Kleinunternehmen), sich an einem drei- und zweigliedrigen sozialen Dialog zu beteiligen, aber auch zur Unterstützung ihrer gemeinsamen Maßnahmen, mit denen sie die beschäftigungspolitischen und sozialen Folgen der Herausforderungen antizipieren, verändern und bewältigen wollen, die auf unterschiedliche sozioökonomische Entwicklungen wie beispielsweise den digitalen und den grünen Wandel zurückzuführen sind. Dies sollte innerhalb eines spezifischen Ansatzes zur Unterstützung der Sozialpartner beim Kapazitätsaufbau im Rahmen des ESF+ klar umrissen werden.

3.2.7. Da der zivile Dialog mit einem breiteren Spektrum von Interessenträgern von der Kommission zu Recht als gesondertes Verfahren betrachtet wird, sollte die Unterstützung durch den ESF+ demselben Ansatz folgen. Es sollte jeweils gesonderte Haushaltslinien für die Sozialpartner und für zivilgesellschaftliche Organisationen geben, um die spezifischen Aufgaben besser zu umreißen und die Ergebnisse besser nachzuverfolgen. Darüber hinaus bedarf es klarer Kriterien für die Prüfung staatlicher Beihilfen (die von der Kommission genehmigt wurden), da dies in einigen Mitgliedstaaten offenbar problematisch ist. Diese Kriterien sollten angewandt werden, wenn die nationalen Behörden prüfen, ob die Projektaktivitäten der Sozialpartner mit den Beihilfevorschriften vereinbar sind. Ihre Gestaltung sollte die besondere Rolle der Sozialpartner widerspiegeln, um ihre bessere Einbeziehung in den sozialen Dialog und einen diesbezüglichen wirksamen Beitrag dazu auf verschiedenen Ebenen (international, EU, national, regional, sektoral) zu erleichtern. Für zivilgesellschaftliche Organisationen sollten vergleichbare Vorschriften konzipiert werden.

3.2.8. Der EWSA hält es für wichtig, dass die Empfehlung klare und wirksame Überwachungsbestimmungen umfasst. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, innerhalb von 18 Monaten nach Veröffentlichung der Empfehlung eine Liste der in Absprache mit den Sozialpartnern ausgearbeiteten Maßnahmen vorzulegen, um diese umzusetzen. Die Kommission beabsichtigt ihrerseits, gemeinsam vereinbarte Indikatoren zu entwickeln, um die Umsetzung dieser Empfehlung zusammen mit dem Beschäftigungsausschuss und den beteiligten Sozialpartnern zu überwachen. Die Sozialpartner sollten bei der Entwicklung dieser Indikatoren eine herausragende Rolle spielen.

3.2.9. Der EWSA begrüßt die Aussage der Empfehlung, dass diese Überprüfung es den Sozialpartnern ermöglichen sollte, beispielsweise Situationen auszumachen, in denen sie ausgeschlossen oder unzureichend in Konsultationen auf nationaler Ebene zu EU- oder einzelstaatlichen Maßnahmen einbezogen wurden. Aus Sicht des EWSA wäre es auch wichtig festzulegen, wie anschließend weiter verfahren werden soll, um diesbezüglich Verbesserungen zu erreichen.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽¹⁰⁾ Richtlinie 2014/24/EU, siehe ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65, Richtlinie 2014/25/EU, siehe ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243 und Richtlinie 2014/23/EU, siehe ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1.

ANHANG

Die folgenden abgelehnten Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 74 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 1

SOC/764

Stärkung des sozialen Dialogs

Ziffer 2.3

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Wie in der Mitteilung anerkannt wird, verfügen die Sozialpartner über unübertroffenes Wissen und umfassende Erfahrungen in Bezug auf die Beschäftigungssituation und die soziale Lage vor Ort. Durch ihre Einbeziehung wird es ermöglicht, das richtige Gleichgewicht zwischen den Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern herzustellen und die Akzeptanz und Wirksamkeit von politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu verbessern. Darüber hinaus weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass den Sozialpartnern im Vergleich zu anderen Interessenträgern eine einzigartige Rolle zukommt.	Wie in der Mitteilung anerkannt wird, ermöglicht die Einbeziehung der Sozialpartner, das richtige Gleichgewicht zwischen den Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern herzustellen und die Akzeptanz und Wirksamkeit von politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften zu verbessern. Darüber hinaus weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass den Sozialpartnern im Vergleich zu anderen Interessenträgern eine einzigartige Rolle zukommt. Der EWSA unterstreicht jedoch den Wert der Zusammenarbeit und des Meinungsaustausches zwischen den Beteiligten des sozialen sowie des zivilen Dialogs. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen auch über einzigartige Erfahrungen und spezifische Kenntnisse der Lage vor Ort. Diese Kenntnisse können über den zivilen Dialog hinaus genutzt werden. Es sollte auf die Praktiken in einigen Mitgliedstaaten hingewiesen werden. Dort laden die Sozialpartner Vertreter bestimmter zivilgesellschaftlicher Organisationen zu Sitzungen im Rahmen des sozialen Dialogs ein, da sie ihnen zuhören sowie ihre Kenntnisse, ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen nutzen wollen.

Begründung

In zahlreichen Bereichen der sozialen Lage vor Ort verfügen die Organisationen der Zivilgesellschaft über weitaus umfangreichere Kenntnisse, z. B. hinsichtlich der Armutsbekämpfung, der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen oder anderer schutzbedürftiger Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern, der Integration von Migranten, der Rechte ethnischer Minderheiten sowie der Hilfe für Kinder, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Dieser Tatsache sollte in der Sondierungsstellungnahme Rechnung getragen werden, um den Eindruck zu vermeiden, dass nur die Sozialpartner mit der sozialen Lage vor Ort vertraut sind. Das oben genannte Fachwissen ist den Sozialpartnern einiger Mitgliedstaaten bekannt und wird von ihnen anerkannt und verstanden. Sie laden daher Vertreter bestimmter zivilgesellschaftlicher Organisationen zu Treffen mit den Akteuren der dreigliedrigen Dialogstrukturen ein, um ihr Wissen zu vertiefen und ihre Erfahrungen zu ergänzen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 83

Nein-Stimmen: 153

Enthaltungen: 9

ÄNDERUNGSANTRAG 2**SOC/764****Stärkung des sozialen Dialogs****Ziffer 2.4****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Wie in der Empfehlung dargelegt wird, sollte die besondere Rolle der Organisationen der Sozialpartner in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs uneingeschränkt gewürdigt und geachtet und zugleich anerkannt werden, dass es sich bei dem zivilen Dialog, an dem ein breiteres Spektrum von Interessenträgern zu einer größeren thematischen Bandbreite beteiligt ist, um ein gesondertes Verfahren handelt.	Wie in der Empfehlung dargelegt wird, sollte die besondere Rolle der Organisationen der Sozialpartner in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs uneingeschränkt gewürdigt und geachtet und zugleich anerkannt werden, dass es sich bei dem zivilen Dialog, an dem ein breiteres Spektrum von Interessenträgern zu einer größeren thematischen Bandbreite beteiligt ist, um ein gesondertes Verfahren handelt. Der EWSA betont, dass die Beteiligten des sozialen und des zivilen Dialogs zusammenarbeiten und sich austauschen müssen, da nicht die Sozialpartner, sondern andere zivilgesellschaftliche Organisationen die führenden Interessenvertreter vieler gesellschaftlicher Gruppen sind. Daher sind Situationen zu vermeiden, in denen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern getroffen werden, ohne die Ansichten und Argumente anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu berücksichtigen, welche die europäischen Bürgerinnen und Bürger vertreten und ihr Leben erheblich beeinflussen.

Begründung

Mit diesem Änderungsantrag soll hervorgehoben werden, dass im Rahmen des sozialen Dialogs die Interessen anderer Gruppen berücksichtigt werden müssen, die nicht wesentlich von den Sozialpartnern „erfasst“ und hauptsächlich von anderen Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten werden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 79

Nein-Stimmen: 157

Enthaltungen: 7

ÄNDERUNGSANTRAG 3**SOC/764****Stärkung des sozialen Dialogs****Ziffer 3.1.5****Ändern:**

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
In Bezug auf die Förderung des europäischen dreigliedrigen sozialen Dialogs begrüßt der EWSA die Ankündigung der Kommission, in jeder Kommissionsdienststelle die Funktion eines Koordinators für den sozialen Dialog zuzuweisen. Derartige Koordinatoren in den Generaldirektionen der Kommission und den zuständigen Dienststellen könnten das Bewusstsein für den sozialen Dialog schärfen sowie diesen verbessern und dadurch der Kommission helfen, die Vorteile eines gut funktionierenden dreigliedrigen Dialogs für die europäische Politikgestaltung zu nutzen.	In Bezug auf die Förderung des europäischen dreigliedrigen sozialen Dialogs begrüßt der EWSA die Ankündigung der Kommission, in jeder Kommissionsdienststelle die Funktion eines Koordinators für den sozialen Dialog zuzuweisen. Derartige Koordinatoren in den Generaldirektionen der Kommission und den zuständigen Dienststellen könnten das Bewusstsein für den sozialen Dialog schärfen sowie diesen verbessern und dadurch der Kommission helfen, die Vorteile eines gut funktionierenden dreigliedrigen Dialogs für die europäische Politikgestaltung zu nutzen. Zugleich betont der EWSA, dass die Europäische Kommission in jeder Generaldirektion ähnliche Koordinatoren ernennen sollte, um den europäischen zivilen Dialog zu fördern. Beide Dialoge sollten von der Kommission parallel zueinander gestärkt werden, ohne dass ein Dialog bevorzugt wird.

Begründung

Die Europäische Kommission schlägt nunmehr vor, in jeder Generaldirektion und in anderen Kommissionsdienststellen einen speziellen Koordinator für den sozialen Dialog zu ernennen. Dabei handelt es sich um sehr umfangreiche Humanressourcen zur Stärkung des sozialen Dialogs, denn es gibt allein 30 Generaldirektionen und viele weitere Dienststellen. Die Einsetzung eines Sonderkoordinators für den sozialen Dialog zumindest in einigen Generaldirektionen wirft Zweifel auf, da es sich hierbei um Tätigkeitsbereiche handelt, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen und nicht etwa die Sozialpartner den Ton angeben. Beispiele hierfür sind Umwelt, Klima, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Bildung, Jugend, Sport und Kultur, Justiz und Verbraucher. Es bedarf zeitgleicher Maßnahmen zur Unterstützung des zivilen Dialogs — es gibt keinen Grund, warum die Europäischen Kommission sich speziell mit einer einzigen Art des Dialogs befassen und hierfür umfangreiches Personal zuweisen sollte, das insgesamt mehr als 50 Personen umfassen könnte.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 78

Nein-Stimmen: 156

Enthaltungen: 7

ÄNDERUNGSANTRAG 4

SOC/764

Stärkung des sozialen Dialogs

Ziffer 1.7

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Wie in der Empfehlung dargelegt wird, sollte die besondere Rolle der Organisationen der Sozialpartner in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs uneingeschränkt gewürdigt und geachtet und zugleich anerkannt werden, dass es sich bei dem zivilen Dialog, an dem ein breiteres Spektrum von Interessenträgern zu einer größeren thematischen Bandbreite beteiligt ist, um ein gesondertes Verfahren handelt. Diese Unterscheidung sollte auch bei der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus für die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft im weiteren Sinne getroffen werden.	Wie in der Empfehlung dargelegt wird, sollte die besondere Rolle der Organisationen der Sozialpartner in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs uneingeschränkt gewürdigt und geachtet und zugleich anerkannt werden, dass es sich bei dem zivilen Dialog, an dem ein breiteres Spektrum von Interessenträgern zu einer größeren thematischen Bandbreite beteiligt ist, um ein gesondertes Verfahren handelt. Diese Unterscheidung sollte auch bei der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus für die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft im weiteren Sinne getroffen werden. <i>Zugleich unterstreicht der EWSA den Wert der Zusammenarbeit und des Meinungsaustausches zwischen den Beteiligten des sozialen sowie des zivilen Dialogs. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen auch über einzigartige Erfahrungen und spezifische Kenntnisse der Lage vor Ort. Diese Kenntnisse können über den zivilen Dialog hinaus genutzt werden.</i>

Begründung

Um dem Hauptteil des Textes Rechnung zu tragen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 83

Nein-Stimmen: 153

Enthaltungen: 9

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung
und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) zur Verbesserung und Erleichterung der
Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/817 und der
Verordnung (EU) 2018/1726 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates“**

(COM(2022) 729 final)

**und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung
und Übermittlung von API-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von
terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU)
2019/818“**

(COM(2022) 731 final)

(2023/C 228/13)

Berichtersteller: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Befassung	Europäische Kommission, 8.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	137/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission zu vorab übermittelten Fluggastdaten ⁽¹⁾. Damit wird der Notwendigkeit einer wirksamen Erhebung und Weiterleitung von vorab übermittelten Fluggastdaten (API) und Fluggastdatensätzen (PNR) Rechnung getragen, um die Grenzkontrollen zu verbessern, die illegale Einwanderung zu bekämpfen und Sicherheitserfordernissen wie bspw. der Verhinderung und der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität nachzukommen.

1.2. Solange API- und PNR-Daten durch die geltenden Richtlinien (API-Richtlinie ⁽²⁾ und PNR-Richtlinie ⁽³⁾) geregelt werden, wird es nach Auffassung des EWSA auch weiterhin Unterschiede bei ihrer Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene geben, die nicht gewünscht sind.

1.3. Die Verordnungen sind notwendig, um die Umsetzung der Richtlinien zu vereinheitlichen und die Erhebung und Übermittlung von API- und PNR-Daten effizienter zu gestalten, da sie die voneinander abweichenden Praktiken in den Mitgliedstaaten beseitigen. Sie dienen der Erhöhung der Rechtssicherheit, der Beschleunigung der Passagierströme und der Reduzierung der verwaltungstechnischen Schwierigkeiten für die Luftfahrtunternehmen.

⁽¹⁾ Es liegen zwei Vorschläge vor: (a) der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2018/1726 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates und (b) der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung von API-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/818.

⁽²⁾ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24).

⁽³⁾ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132).

1.4. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) für die Anwendung der vorgeschlagenen Verordnungen. Die Rechte schutzbedürftiger Gruppen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen, sollten sorgfältig berücksichtigt werden.

1.5. Ein wichtiges Argument für die Annahme der Vorschläge ist, dass die geltenden Richtlinien (API-Richtlinie und PNR-Richtlinie) in der Kritik stehen, weil sie nicht den aktuellen Datenschutzstandards entsprechen.

1.6. Der EWSA erkennt an, dass die Kosten, die bei eu-LISA im Zusammenhang mit der Konzeption, der Entwicklung, dem Hosting und dem technischen Betrieb des Routers anfallen, aus dem Gesamthaushalt der EU getragen werden müssen. Entsprechendes gilt für die Kosten, die den Mitgliedstaaten durch ihre Anbindung an den Router und die Integration mit dem Router entstehen.

1.7. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die vorgeschlagenen Verordnungen neben den weitreichenden technischen Änderungen des derzeit funktionierenden Systems erhebliche rechtliche Änderungen vorsehen. Die neuen API- und PNR-Rahmen erfordern deshalb eine kontinuierliche und gründliche Überwachung durch Mitgliedstaaten, Kommission, Fluggesellschaften, zuständige Behörden sowie durch eu-LISA, insbesondere im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten. Aus diesem Grund unterstreicht der EWSA, dass dringend eine Informationskampagne über die neuen Rechtsvorschriften sowie Schulungen für Fluggesellschaften durchgeführt werden müssen. Daneben werden regelmäßige Überprüfungen in engeren Zeitabständen vorgeschlagen. Außerdem sollten zusätzliche Verfahren zur Überwachung des Betriebsablaufs innerhalb der neuen Rahmen für die Erhebung und Übermittlung der API- und PNR-Daten erwogen werden.

1.8. Der EWSA weiß um die Tatsache, dass nicht alle Fluggäste, die die EU-Außengrenzen überqueren, in den Anwendungsbereich der Vorschläge fallen. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und in Anbetracht der Besonderheiten des Luftverkehrs erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt gerechtfertigt, die Vorschläge auf den Luftverkehr zu beschränken. Bei einer Ex-post-Folgenabschätzung der Verordnungen sollte die Kommission indes prüfen, ob der Anwendungsbereich auf andere Verkehrsmittel, insbesondere den Seeverkehr, ausgedehnt werden muss.

1.9. Darüber hinaus kann der EWSA die Bedenken im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung der in den Vorschlägen enthaltenen Bestimmungen nachvollziehen. Er schlägt vor, die Vorschriften in Bezug auf Sanktionen, die gegen private Luftfahrtunternehmen verhängt werden, präziser zu formulieren. Da es in der Praxis unmöglich ist, absolute Genauigkeit der vorab übermittelten Fluggastdaten zu gewährleisten, wird außerdem vorgeschlagen, über eine Toleranzschwelle auf EU-Ebene für Fehler bei der Erhebung und Übermittlung der Daten nachzudenken und klarzustellen, dass Sanktionen gegen nicht kooperative Beförderungsunternehmen verhängt werden bzw. nur dann verhängt werden, wenn das akzeptable Mindestqualitätsniveau für vorab übermittelte Fluggastdaten (wie auf EU-Ebene definiert) nicht erreicht wird.

2. Einführung

2.1. Der Gegenstand dieser Stellungnahme ist in erster Linie die vorgeschlagene Verordnung über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) ⁽⁴⁾. Kurz untersucht wird außerdem ein zweiter Vorschlag für eine Verordnung, der sich auf die Erhebung und Übermittlung von API-Daten im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität ⁽⁵⁾ bezieht (siehe Abschnitt 7), der neue Regelungen der PNR-Daten aufgrund der geplanten Änderungen an den API-Daten umfasst.

2.2. Die vorgeschlagenen Verordnungen gelten nur für den Luftverkehr. Andere Verkehrsarten, darunter der See- und Landverkehr, sind ausgenommen. Der Vorschlag bezieht sich sowohl auf Charter- als auch auf Geschäftsflüge.

2.3. Die geltende API-Richtlinie wird mit den vorgeschlagenen Verordnungen aufgehoben, die nach ihrer Annahme Bestandteil des Schengen-Besitzstands sind.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA erkennt an, dass die bestehenden Systeme für Fluggäste aufgrund der zunehmenden Beliebtheit des Luftverkehrs nicht mehr effizient genug sind. Sie müssen verbessert werden, um insbesondere einen reibungslosen Passagierverkehr gewährleisten zu können. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) meldete 2019 4,5 Mrd. Fluggäste im Linienflugverkehr. Jedes Jahr reist mehr als eine halbe Milliarde Fluggäste in die EU ein oder aus der EU aus. An

⁽⁴⁾ COM(2022) 729 final.

⁽⁵⁾ COM(2022) 731 final.

dieser Situation hat sich weder durch die COVID-19-Pandemie noch durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine etwas geändert. Es bedarf deshalb innovativer Lösungen, um die Kontrollen an den Grenzen zu beschleunigen und zu verbessern. Trotz des pandemiebedingten Einbruchs des Luftverkehrs in den Jahren 2020/21 erholt sich der Flugverkehr.

3.2. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass es unabhängig von der Effizienz der Kontrollen und der Geschwindigkeit der Abfertigung von Fluggästen wirksame Instrumente geben muss, um der illegalen Einwanderung entgegenzuwirken und die Außengrenzen der EU zu schützen.

3.3. Nach Ansicht des EWSA versprechen automatische Systeme zur Datenerhebung erhebliche Vorteile, darunter Effizienzsteigerungen, technologische Landgewinne, höhere Qualität und Beschleunigung der Datenerfassung.

3.4. Wie bei jeder innovativen Technologie bringt die Automatisierung der Datenerhebung und -übermittlung auch Risiken und komplexe politische Herausforderungen mit sich, so etwa Fragen wie Sicherheit und Überwachung, sozioökonomische Aspekte, Ethik, Privatsphäre, Zuverlässigkeit.

3.5. Vorab übermittelte Fluggastdaten (API) sind Datensätze mit Angaben zur Identität von Fluggästen, die in deren Reisedokumenten enthalten sind. Außerdem enthalten sind die Fluginformationen, die bei der Abfertigung erhoben und anschließend den Grenzbehörden des Bestimmungslandes übermittelt werden. Vorab übermittelte Fluggastdaten umfassen die biografischen Daten des Fluggastes, die im Idealfall aus dem maschinenlesbaren Bereich des Reisedokuments ausgelesen werden, sowie einige Informationen zu seinem Flug.

3.6. Das System für die Erhebung und Weiterleitung von vorab übermittelten Fluggastdaten beruht darauf, dass Fluggastdaten vor der Ankunft eines Fluges an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, damit sie nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften eine Vorabkontrolle der Reisenden anhand von Risikoprofilen, Überwachungslisten und Datenbanken durchführen können.

3.7. Der EWSA ist sich bewusst, dass die geltende Richtlinie die Fluggesellschaften verpflichtet, vorab übermittelte Fluggastdaten auf Anfrage vor dem Start des Fluges an die Grenzbehörden des Bestimmungslandes zu übermitteln. Indes verpflichtet sie die Mitgliedstaaten nicht, von Fluggesellschaften vorab übermittelte Fluggastdaten anzufordern. In der Folge hat sich bei den Behörden der Mitgliedstaaten eine uneinheitliche Vorgehensweise herausgebildet, bei der manche Stellen vorab übermittelte Fluggastdaten anfordern, andere jedoch nicht. Laut Begründung werden vorab übermittelte Fluggastdaten für schätzungsweise 65 % der ankommenden Flüge erhoben, sodass es in der Praxis leicht ist, Kontrollen und Überprüfungen zu umgehen. Darüber hinaus wurde in der Bewertung der API-Richtlinie durch die Kommission ⁽⁶⁾ festgestellt, dass auch vorab angeforderte Fluggastdaten nicht immer einheitlich durch die einzelstaatlichen Behörden verarbeitet werden.

3.8. Der EWSA ist sich der Schwachstellen des derzeitigen durch die Richtlinie geschaffenen Systems bewusst. Die Bewertung ergab, dass die mangelnde Standardisierung und Harmonisierung den Nutzen der Verarbeitung vorab übermittelter Fluggastdaten schmälert. Dies geht zulasten der Interessenträger und führt zu einem gewissen Maß an Rechtsunsicherheit.

3.9. Der EWSA sieht außerdem eine potenzielle Gefahr für die Beschäftigten in der Luftfahrtbranche im Zusammenhang mit der Nutzung automatischer Datenerhebungssysteme. Der EWSA empfiehlt deshalb Schulungen für die Beschäftigten, durch die die Probleme, die sich aus der Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnungen ergeben könnten, gelöst werden könnten.

3.10. Allerdings geht der EWSA davon aus, dass die vorgeschlagene Verordnung über das Grenzmanagement keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Situation der Arbeitnehmer haben wird, sondern lediglich die Effizienz und die Zuverlässigkeit jener Verfahren zur Datenerhebung und -übermittlung verbessern wird, die bereits automatisiert sind.

4. Notwendigkeit der API-Verordnung zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen

4.1. Erfahrungen mit der Anwendung und Bewertung der geltenden Richtlinie haben zahlreiche Mängel im derzeitigen Systems offenbart, darunter Ineffizienz, Kostenintensität sowie formale und administrative Schwierigkeiten für die Beförderungsunternehmen. Darüber hinaus sind einige Bestimmungen der Richtlinie unklar, führen zu Auslegungsproblemen, divergierender Anwendung in den Mitgliedstaaten sowie zu Widersprüchen zu anderen Bestimmungen des EU-Rechts.

⁽⁶⁾ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage, *Evaluation of the Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data (API Directive)*, Brüssel, 8.9.2020, SWD(2020)174 final.

4.2. Unter den wichtigsten Mängeln der geltenden Richtlinie sind zu nennen:

- Derzeit sind die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, die nationalen Systeme zur Übermittlung von API-Daten der einzelnen Mitgliedstaaten zu verstehen und sich an diese anzupassen.
- Derzeit sind die Beförderungsunternehmen in manchen Fällen verpflichtet, dieselben Daten an verschiedene Behörden zu übermitteln.
- Außerdem unterscheiden sich derzeit die von den zuständigen Behörden verlangten Angaben quantitativ und qualitativ auch von einem umsetzenden Mitgliedstaat zum anderen.
- Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie enthält eine nicht erschöpfende Liste von Angaben, die nicht im Einklang mit internationalen Standards steht.
- Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie erlaubt die Übermittlung von Daten „auf elektronischem oder, sollte die Übertragung nicht gelingen, auf jedem anderen geeigneten Weg“, was kein bestimmtes Übertragungsprotokoll und -format vorschreibt. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung für die Beförderungsunternehmen (die beispielsweise den zuständigen Behörden Daten in unterschiedlichen Formaten übermitteln müssen), bleibt allerdings auch nicht ohne Folgen für die Aktualität und die Qualität der vorab übermittelten Fluggastdaten und somit ihren Nutzwert.
- Die Abläufe zur Erfassung, Übermittlung, Verarbeitung und Analyse von API-Daten unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in Bezug auf Verfahren, Zeitpunkt, Format und Häufigkeit der Übermittlung.
- Die Richtlinie enthält keine detaillierten Garantien für den Schutz personenbezogener Daten (mit Ausnahme von Artikel 6 Absatz 1, demzufolge die Behörden die zu Zwecken der Kontrolle der illegalen Einwanderung gewonnenen vorab übermittelten Fluggastdaten binnen 24 Stunden nach der Übermittlung löschen müssen). Demgegenüber enthalten entsprechende Bestimmungen anderer Rechtsakte wie des EES (Kapitel VII Artikel 51-59), des ETIAS (Kapitel XII Datenschutz Artikel 59-70) und der PNR-Verordnung (Artikel 12 und 13) detailliertere Datenschutzbestimmungen.

4.3. Ein weiteres wichtiges Argument für die Annahme der vorgeschlagenen Verordnung ist, dass die Richtlinie in der Kritik steht, weil sie nicht den geltenden Datenschutzstandards entspricht. Folgende Aspekte in der Richtlinie gelten als bedenklich:

- Die Liste der von den Fluggesellschaften angeforderten vorab übermittelten Fluggastdaten ist nicht erschöpfend, was dem Grundsatz der Datensparsamkeit zuwiderläuft.
- Unklar bleibt, zu welchem Zweck vorab übermittelte Fluggastdaten erhoben werden sollen (entweder für die Grenzkontrolle und/oder die Strafverfolgung).
- Aus Sicht der Grenzkontrollanforderungen ist die Dauer der Speicherung von 24 Stunden zu knapp bemessen und nicht praktikabel.
- Die Vorschriften über die Speicherung der Daten und die anschließende Nutzung sind weder hinreichend definiert noch klar.

4.4. Um die festgestellten Mängel zu beheben, ist in der vorgeschlagenen Verordnung die Schaffung eines zentralen API-Routers vorgesehen. So sollen die Vorabkontrollen an den jeweiligen Außengrenzen mithilfe zuverlässiger und vollständiger Fluggastdaten verbessert und die Abfertigung der Reisenden erleichtert werden.

5. Anwendungsbereich und Inhalt der Verordnung

5.1. Angesichts der vorstehenden Ausführungen stellt der EWSA fest, dass der Aufbau eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Systems auf EU-Ebene unter anderem die Einrichtung einer Zentralstelle für Fluggastdaten ermöglichen wird, d. h. die Zentralisierung des Verfahrens für die Erhebung aller Daten von Beförderungsunternehmen und deren Weiterleitung an die zuständigen Behörden. Durch ein einheitliches System könnte die Qualität der erhobenen Daten verbessert und der gesamte Prozess vollständig automatisiert werden, was die Kosten für öffentliche Einrichtungen, Beförderungsunternehmen und die Reisenden selbst senken würde.

5.2. Die vorgeschlagene Verordnung dient der Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrens für die Erhebung und Übermittlung von Fluggastdaten. Dies wäre nicht nur für die einzelstaatlichen Behörden vorteilhaft, sondern läge auch im Interesse der Luftfahrtindustrie, selbst wenn sie verpflichtet sein wird, vorab übermittelte Fluggastdaten für alle Flüge in die EU zu erheben und zu übermitteln. Dennoch wird die vorgeschlagene Verordnung Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit schaffen und somit auch die Einhaltung durch die Luftfahrtunternehmen verbessern.

5.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Ziele der API-Richtlinie durch die vorgeschlagene Verordnung besser garantiert werden könnten. Es ist unwahrscheinlich, dass die Vorteile, die sich aus der Einführung von API-Systemen durch die umsetzenden Länder ergeben haben, ohne ein Eingreifen der EU erzielt worden wären. Grund für den Verordnungsvorschlag ist also die Tatsache, dass die uneinheitliche Umsetzung der Richtlinie ein Hemmschuh für ihre Wirksamkeit und die Kohärenz ist.

5.4. Der EWSA stellt weiterhin fest, dass die Richtlinie aufgrund der seit ihrem Inkrafttreten verstrichenen Zeit nachgebessert werden muss, und dies erst recht, weil sich die Informationstechnologien seit 2004 weiterentwickelt haben. Gemäß der vorgeschlagenen Verordnung wird das neue System vollständig mit den bereits genutzten Lösungen kompatibel sein, d. h. mit dem Schengener Informationssystem (SIS), dem Visa-Informationssystem (VIS), Eurodac, dem Einreise-/Ausreisensystem (EES), dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und dem Europäischen Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN), einem zentralen System zur Bestimmung der Mitgliedstaaten, denen Informationen über Verurteilungen von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen vorliegen.

6. Effizienz der vorgeschlagenen Lösungen

6.1. Der EWSA unterstützt die Annahme von Lösungen, die wirksame Kontrollen an den Außengrenzen und einen kohärenten Ansatz im gesamten Schengen-Raum gewährleisten, wozu auch die Möglichkeit der Vorabkontrolle von Reisenden anhand von vorab übermittelten Fluggastdaten gehört.

6.2. Ungeachtet seiner allgemeinen Unterstützung für die vorgeschlagene Verordnung äußert der EWSA jedoch auch seine Besorgnis angesichts der Missbrauchsrisiken im Zusammenhang mit der Zentralisierung des Erhebungsverfahrens und der Übermittlung der Fluggastdaten, zumal wenn es sich dabei um personenbezogene Daten handelt. Diese Befürchtungen sind auch dadurch gerechtfertigt, dass sich der Router, über den die Daten übermittelt werden, noch in der Planungsphase befindet. Mit seiner Konzeption, dem Aufbau, der Entwicklung, der Bewirtschaftung und der technischen Betreuung wurde die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) betraut.

6.3. Der EWSA erkennt an, dass sich die Annahme der vorgeschlagenen Verordnung auf den Finanz- und Personalbedarf von eu-LISA und der zuständigen Grenzbehörden der Mitgliedstaaten auswirken wird. Es wird geschätzt, dass sich die zusätzlichen Kosten auf 45 Mio. EUR (33 Mio. EUR im laufenden MFR) für die Einrichtung des Routers, auf 9 Mio. EUR pro Jahr ab 2029 für dessen technische Verwaltung und auf rund 27 Mio. EUR für die Mitgliedstaaten zulasten des Unionshaushalts belaufen werden.

6.4. Der EWSA begrüßt die genaue und umfassende Spezifizierung der in den vorab übermittelten Fluggastdaten (gemäß Artikel 4 Absatz 2 und Absatz 3 des Vorschlags) zu liefernden Daten zum Zweck der besseren und leichteren Kontrollen an den Außengrenzen.

6.5. Der EWSA betont, dass die vorgeschlagene Verordnung es der Kommission ermöglicht, zahlreiche Einzelfragen, insbesondere technischer Art, im Wege später zu erlassender delegierter Rechtsakte zu klären. Die abschließende Bewertung der vorgeschlagenen Verordnungen hängt deshalb von den zu einem späteren Zeitpunkt zu erlassenden detaillierten Bestimmungen sowie von der Qualität der angenommenen technischen Lösungen ab.

6.6. Der EWSA sieht sich deshalb genötigt, Sicherheitsbedenken in Bezug auf den Datenschutz anzumelden. Für den EWSA geht es beim wirksamen Datenschutz gerade auch um den Schutz der Grundrechte, und insbesondere des Rechts auf Privatsphäre und des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten, wozu das Recht auf Information über die Erfassung, die Speicherung und die Verarbeitung dieser Daten gehört. Daher unterstützt der EWSA voll und ganz die neue Verpflichtung zu regelmäßigen Überprüfungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten. Gleichzeitig schlägt der EWSA vor, zu prüfen, ob die zuständigen nationalen Datenschutzbehörden dafür sorgen sollten, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Fluggastdaten öfter als alle vier Jahre geprüft wird.

6.7. Eu-LISA, die Mitgliedstaaten und die Luftfahrtunternehmen müssen zusammenarbeiten, um eine möglichst hohe Leistungsfähigkeit des Routers sicherzustellen. Der Auftrag an eu-LISA, Schulungen für diejenigen anzubieten, die an der technischen Nutzung des Routers interessiert sind, ist deshalb positiv zu bewerten.

6.8. Der EWSA spricht sich im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Strebens nach bestmöglichem Schutz personenbezogener Daten dafür aus, Angaben wie Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Geburtsdatum von der statistischen Erhebung auszunehmen.

7. Die Bedeutung der PNR-Verordnung (zweiter Verordnungsvorschlag)

7.1. Der EWSA betrachtet die zweite vorgeschlagene Verordnung als notwendige und konsequente Änderung des Systems zur Erhebung und Übermittlung von Fluggastdatensätzen im Zusammenhang mit der Reform der vorab übermittelten Fluggastdaten.

7.2. Die Vereinheitlichung des Systems durch die Annahme der beiden Verordnungen auf EU-Ebene und die Schaffung eines von eu-LISA verwalteten Routers wird die Sicherheit erhöhen, indem Reisende, von denen ein hohes Sicherheitsrisiko ausgeht, wirksamer identifiziert werden und das Reiseverhalten verdächtiger Personen klargelegt wird.

8. Kosten der Verordnungen

8.1. Der EWSA gelangt zu dem Schluss, dass die Annahme der vorgeschlagenen Verordnungen Kosten für den EU-Haushalt, Ausgaben für die Mitgliedstaaten und auch Investitionsbedarf aufseiten der Luftfahrtindustrie (laut Folgenabschätzung ca. 75 Mio. EUR) verursachen wird. Insgesamt dürfte der Nutzen die Kosten jedoch überwiegen, da diese durch den rationalisierten und zentralisierten Ansatz für die Übermittlung der Informationen an die zuständigen nationalen Behörden ausgeglichen werden.

8.2. Die vorgeschlagenen Verordnungen senken die Betriebskosten und auch die normalerweise aufgrund unzureichender oder fehlender Reisedaten verhängten Sanktionen. Darüber hinaus wird das Inkrafttreten der Verordnungen die Überwachung der Grenzübertritte sowie die Arbeit der Flughafendienste und der nationalen Grenzbehörden verbessern und zur Verbesserung der Sicherheit und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung beitragen. Im Lichte aller vorstehenden Ausführungen hält der EWSA die vorgeschlagenen Verordnungen angesichts der in der Folgenabschätzung der Kommission dargelegten positiven Kosten-Nutzen-Analyse für gerechtfertigt.

9. Besondere Bemerkungen

9.1. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung der Charta bei der Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung, insbesondere im Hinblick auf schutzbedürftige Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und die derzeit anhängigen Rechtssachen sollten diesbezüglich berücksichtigt werden.

9.2. Die Rechtsprechung des EuGH ist für die neuen Vorschriften über die Erhebung und Übermittlung von PNR-Daten innerhalb des vorgeschlagenen institutionellen Rahmens von besonderer Bedeutung, so vor allem das Urteil C-817/19. Der EWSA würde es begrüßen, wenn sich die Terminologie beider Vorschläge an der bestehenden Rechtsprechung des EuGH orientieren würde.

9.3. Wie in Ziffer 1.6 ausgeführt, hält der EWSA den Anwendungsbereich zum gegenwärtigen Zeitpunkt für gerechtfertigt. Bei einer Ex-post-Folgenabschätzung der Verordnungen sollte die Kommission indes prüfen, ob der Anwendungsbereich auf andere Verkehrsmittel, insbesondere den Seeverkehr, ausgedehnt werden muss. Bei einer solchen Bewertung sollten Faktoren wie die Besonderheiten der einzelnen Verkehrsmittel, der Verwaltungsaufwand für die Verkehrsunternehmen sowie die Effizienz und die Wirksamkeit im Hinblick auf die Sicherung der EU-Grenzen berücksichtigt werden.

9.4. Wie in Ziffer 1.7 ausgeführt, schlägt der EWSA in Bezug auf die Sanktionen gegen private Luftfahrtunternehmen eine weitere Präzisierung in Form einer Toleranzschwelle auf EU-Ebene für Fehler bei der Datenerhebung und -übermittlung vor. Sanktionen sollten nur unter bestimmten Bedingungen verhängt werden.

9.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnungen durch eine breit angelegte Informationskampagne begleitet werden sollte. Sie könnte dazu beitragen, die Öffentlichkeit über die Ziele der Verordnungen zu informieren und die Wahrscheinlichkeit unvorhergesehener Umstände bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen zu verringern.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge hinsichtlich ihrer Emissionen und der Dauerhaltbarkeit von Batterien (Euro 7) und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009“

(COM(2022) 586 final — 2022/0365(COD))

(2023/C 228/14)

Berichterstatter: **Bruno CHOIX**

Ko-Berichterstatter: **Guido NELISSEN**

Befassung	Europäisches Parlament, 15.12.2022 Rat der Europäischen Union, 21.12.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Beratende Kommission für den industriellen Wandel
Annahme in der CCMI	27.3.2023
Verabschiedung auf der Plenartagung	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	140/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Automobilindustrie durchläuft derzeit den größten Wandel ihrer Geschichte: die Dekarbonisierung und die Digitalisierung des Straßenverkehrs. Dieser Paradigmenwechsel wird tiefgreifende Auswirkungen auf die Struktur der Branche sowie auf die Zahl und die Qualität der Arbeitsplätze haben. Angesichts des Ausmaßes dieses Wandels fordert der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eine umfassende Industriepolitik, die allen drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung trägt: der wirtschaftlichen, der ökologischen und der sozialen. Die Beschäftigungsdimension muss durch verstärkte Anstrengungen in den Bereichen Berufsbildung und Weiterbildung/Umschulung der Arbeitskräfte sowie regionale/lokale Programme zur Umstellung der Wirtschaft und beruflichen Neueinstufung angegangen werden. Dies muss durch einen gut etablierten sozialen Dialog und das Bestreben gefördert werden, die Erhaltung/Schaffung guter Arbeitsplätze in der Branche sicherzustellen.

1.2. Der EWSA unterstützt die Einführung der Euro-7-Emissionsnormen als wichtigen Beitrag zur Erreichung der Luftqualitätsziele der EU. Gleichzeitig wird die EU hierdurch ihre industrielle Führungsrolle auf dem Gebiet der sauberen Fahrzeugtechnologien aufrechterhalten können.

1.3. Der EWSA begrüßt die zahlreichen mit diesem Verordnungsvorschlag erzielten Verbesserungen: Schutz vor unbefugten Eingriffen, Einsatz digitaler Technologien, Verringerung der Komplexität sowie Berücksichtigung von Elektrofahrzeugen und von Nicht-Abgasemissionen.

1.4. Aus mehreren Gründen plädiert der EWSA bei der Festlegung der neuen Emissionsnormen für einen „realistischen“ und „kosteneffizienten“ Ansatz:

1.4.1. zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit: Da Verbrennungsmotoren ab 2035 wahrscheinlich als veraltete Technik gelten werden, werden die für die Einhaltung der neuen Normen erforderlichen Mittel nicht länger für direkte Investitionen in saubere Antriebsstränge verfügbar sein;

1.4.2. die individuelle Pkw-Mobilität muss erschwinglich bleiben, um „Mobilitätsarmut“ zu vermeiden (da außerhalb städtischer Ballungsräume nicht genügend alternative Verkehrsmittel zur Verfügung stehen);

1.4.3. wenn die Euro-7-Emissionsnormen zu hohe Kosten mit sich bringen, könnte sich dies als kontraproduktiv erweisen, denn die Verbraucher würden den Fahrzeugwechsel aufschieben und ihr umweltschädlicheres Auto behalten, wodurch die potenziellen Vorteile der Euro-7-Emissionsnormen für die Gesundheit beschnitten würden.

1.5. Alle Elemente der neuen Verordnung sollten also einer wissenschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. In diesem Zusammenhang müssen alle Interessenträger bei der Berechnung der durch die neuen Normen entstehenden Kosten die gleiche Methode anwenden.

1.6. Nach Auffassung des EWSA würde die Schaffung von Anreizen für die Verbraucher zu einer rascheren Erneuerung des Fahrzeugbestands beitragen. Dies käme sehr der Gesundheit zugute, da die Ersetzung der Fahrzeuge der Normen Euro 1/I bis 5/V durch Euro-6/VI-Fahrzeuge einen Rückgang der NO_x-Emissionen um 80 % bewirken würde.

1.7. Der EWSA fordert eine rasche Annahme der Verordnung und eine Mindestfrist von zwei Jahren für Pkw/leichte Nutzfahrzeuge und von drei Jahren für Busse und schwere Nutzfahrzeuge, um die technische und wirtschaftliche Tragfähigkeit der vorgeschlagenen Verordnung zu gewährleisten.

2. Hintergrund des Vorschlags

2.1. Auf die Automobilindustrie entfallen in der EU rund 10 % der industriellen Wertschöpfung und 13 Mio. Arbeitsplätze, was fast 7 % der dortigen Erwerbsbevölkerung entspricht.

2.2. Nachdem sie über mehr als ein Jahrhundert lang stetig gewachsen war, hat die Branche seit 2018 mit einer Rezession und einer Krise ihres Geschäftsmodells zu kämpfen. Anhaltende Krisen haben die Aussichten für einen Wiederaufschwung der weltweiten Automobilproduktion, insbesondere in Europa, zusätzlich verdüstert.

2.3. Gleichzeitig müssen die in der Automobilindustrie tätigen Akteure allerdings auch die größten Transformationen in der Geschichte des Automobils bewältigen, nämlich die Elektrifizierung des Antriebsstrangs und die Digitalisierung des Fahrzeugs.

2.4. Angesichts dieser strukturellen Veränderungen muss die Automobilindustrie derzeit erhebliche Investitionen stemmen, was zulasten ihres Geschäftsmodells geht. Finanziert wird dies durch Einsparungen bei den Investitionen in traditionelle Technologien (einschließlich Verbrennungsmotoren) und die Senkung der Produktionskosten.

2.5. Darüber hinaus führt die Einführung von Leistungselektronik und Digitaltechnik dazu, dass die Karten neu gemischt werden und Chancen für neue Wettbewerber entstehen, wodurch die Stellung etablierter Zulieferer geschwächt wird. Dieser Wandel wird sich auch stark auf die Entwicklung der Beschäftigungslage auswirken.

2.6. Quantitativ gesehen ist in der Branche diesbezüglich ein Rückgang zu verzeichnen, was auf den Abbau von Kapazitäten und die Vereinfachung neuer Antriebssysteme zurückzuführen ist. In qualitativer Hinsicht hingegen ist in puncto Beschäftigung eine deutliche Fortentwicklung zu beobachten. So erfordern die Elektrifizierungs- und Digitalisierungsprozesse den Ausbau der Kompetenzen in neuen Fachgebieten innerhalb der Automobilbranche.

2.7. Eine solche Beschäftigungsdynamik ist auch in der Automobildienstleistungsbranche zu verzeichnen, da die neuen Antriebssysteme einen geringeren Wartungsbedarf haben und gleichzeitig eine Weiterentwicklung der Kompetenzen voraussetzen.

2.8. Nach wiederholten Verzögerungen legte die Europäische Kommission vor diesem Hintergrund am 10. November 2022 einen Vorschlag für neue Emissionsnormen (Euro 7) für Pkw, leichte Nutzfahrzeuge, Lkw und Busse vor.

2.9. Dieser Vorschlag ist Teil eines viel umfassenderen Maßnahmenpakets der EU zur Bekämpfung der verkehrsbedingten Luftverschmutzung. Die EU-Vorschriften in den Bereichen Luftqualität, regelmäßige technische Überwachung, CO₂-Emissionen, Kraftstoffqualität, Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, saubere Fahrzeuge und Eurovignette zeigen allesamt auf, dass der erhebliche Beitrag des Verkehrs zur Luftverschmutzung verringert werden muss. Sie ergänzen einander und tragen dazu bei, die Ziele des europäischen Grünen Deals hinsichtlich Klimaschutz und Vermeidung von Umweltverschmutzung zu erreichen und den Übergang zu einer nachhaltigen Mobilität zu bewerkstelligen.

2.10. Bei den neuen Euro-7-Normen wird es sich wahrscheinlich um die letzten Normen für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor handeln, da 2021 im Rahmen des Pakets „Fit für 55“ beschlossen wurde, die Dekarbonisierung der Automobilindustrie zu beschleunigen. In der Folge erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine Einigung (27. Oktober 2022) über eine Verringerung der CO₂-Emissionen von Pkw um 55 % bis 2030 und ein Verkaufsverbot für Neuwagen mit Verbrennungsmotor (einschließlich Hybridfahrzeugen) ab 2035.

3. Inhalt des Vorschlags

In der Verordnung werden im Wesentlichen folgende Änderungen vorgeschlagen:

- strengere Emissionsgrenzwerte für Pkw und Lkw, sowohl bei Diesel- als auch bei Benzinfahrzeugen (wobei die NO_x -Grenzwerte für Pkw allerdings unverändert bleiben);
- eine Erweiterung der Fahrbedingungen für Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb sowie die Abschaffung der Übereinstimmungsfaktoren;
- ein größerer Schwerpunkt auf kürzeren Strecken: Die Entfernung, für die das Emissionsbudget nach Kaltstart berechnet wird, wird von 16 auf 10 km reduziert;
- die Messung und Regulierung der Nicht-Abgasemissionen in Form von Bremspartikeln und von den Reifen stammendem Mikroplastik;
- strengere Anforderungen in Bezug auf die Dauerhaltbarkeit: 200 000 km bzw. 10 Jahre für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge und 875 000 km ohne zeitliche Begrenzung für Lkw und Busse;
- eine kontinuierliche Emissionsüberwachung durch ein On-Bord-Überwachungssystem: Mittels Sensoren werden die tatsächlichen Emissionen von Fahrzeugen über deren gesamten Lebenszyklus hinweg gemessen;
- eine Bewertung der Lebensdauer der Batterien durch Prüfung, wie sich ihre Kapazität mit steigender Kilometerleistung entwickelt;
- strengere Vorschriften zur Verhinderung unbefugter Eingriffe an Fahrzeugen;
- die Festlegung von Emissionsgrenzwerten für bislang nicht regulierte Schadstoffe (Ammoniak bei Pkw, Formaldehyd bei Lkw). Erstmals werden Grenzwerte für die Emissionen festgelegt, die durch Verdunstung beim Betanken eines Fahrzeugs freigesetzt werden.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Obwohl die vorzeitigen Todesfälle aufgrund der Exposition gegenüber Luftschadstoffen im Jahr 2019 in der EU-27 im Vergleich zu 2005 um 33 % zurückgegangen waren, sind nach wie vor ehrgeizigere Grenzwerte erforderlich. In diesem Zusammenhang entfallen 37 % der gesamten NO_x -Emissionen auf den Straßenverkehr. Schätzungen zufolge sind in der EU-27 jedes Jahr mehr als 70 000 der vorzeitigen Todesfälle auf Feinstaub und Stickoxide aus dem Straßenverkehr zurückzuführen.

4.2. Die Kommission ist bei der Ausarbeitung neuer Vorschriften nach einem realistischen Ansatz verfahren. Wenngleich die Verschärfung der Emissionsnormen für Dieselfahrzeuge den Rückgang des Angebots an solchen Fahrzeugen beschleunigen dürfte, werden Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor weiterhin erschwinglich bleiben. Zudem darf nicht vergessen werden, dass sich die neuen CO_2 -Normen auch auf den Kaufpreis der Fahrzeuge auswirken werden.

4.3. Zwar fällt die Euro-7-Norm im Hinblick auf die darin festgelegten Emissionsgrenzwerte weniger streng aus als von vielen erwartet, doch ist sie dennoch das Ergebnis einer umfassenden Überarbeitung, mit der eine Reihe von Schwachstellen der Euro-6-Norm, etwa in Bezug auf die Gefahr unbefugter Eingriffe, die Komplexität der Vorschriften, die Fahrzeugalterung und die Emissionen im praktischen Fahrbetrieb, behoben werden. Mit der neuen Norm wird zudem ein viel breiterer Ansatz verfolgt, da auch Elektrofahrzeuge und Nicht-Abgasemissionen behandelt werden.

4.4. Der von den verschiedenen Euro-Emissionsnormen ausgehende Regulierungsdruck hat zu Innovationen bei der Entwicklung von Emissionsüberwachungssystemen und Antriebssträngen geführt und zur führenden Rolle der EU in der Branche beigetragen. Deshalb ist es wichtig, dass die EU-Normen den Normen, die derzeit auf wichtigen Märkten ausgearbeitet werden, einen Schritt voraus bleiben. Eine Vorreiterrolle bei der Integration digitaler und sauberer Technologien ist ein wichtiger Vorteil beim Zugang zu den internationalen Märkten. In diesem Zusammenhang sollten auch ehrgeizigere Normen in Betracht gezogen werden, wie sie etwa in den USA in puncto Dauerhaltbarkeit vorgeschrieben sind (240 000 km bzw. 15 Jahre).

4.5. Nach Auffassung des EWSA würde die Schaffung von Anreizen für die Verbraucher die Erneuerung des Fahrzeugbestands beschleunigen. Dies hätte deutliche Auswirkungen auf die Luftqualität und würde einen klaren Rückgang der Emissionen bewirken. Durch die Ersetzung der aktuell in Umlauf befindlichen älteren Fahrzeuge durch neuere, Euro-6-konforme Fahrzeuge und die fortschreitende Elektrifizierung könnten die straßenverkehrsbedingten NO_x -Emissionen bis 2035 deutlich (um 80 %) verringert werden.

4.6. Der EWSA fordert, dass für alle neu zu regulierenden Aspekte eine solide und wissenschaftlich fundierte Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt wird. Auf diese Weise soll ermittelt werden, inwieweit entsprechende Vorschriften jeweils zu einer kosteneffizienten Verringerung der Emissionen beitragen könnten. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass bei der Analyse der durch die Umsetzung der Euro-7-Norm entstehenden Mehrkosten von allen Interessenträgern die gleiche Methode angewandt wird.

4.7. Der EWSA ist davon überzeugt, dass die individuelle Pkw-Mobilität für alle zugänglich und erschwinglich bleiben muss, insbesondere für diejenigen, die keinen Zugang zu guten öffentlichen Verkehrsmitteln (oder anderen Mobilitätslösungen) haben. Daher fordert der Ausschuss die Automobilindustrie auf, auch weiterhin für alle erschwingliche Fahrzeuge im Einstiegssegment anzubieten. Da die Fahrzeugpreise deutlich schneller steigen als die Kaufkraft und da gemeinsam genutzte Mobilitätsdienste noch keine belastbare Alternative darstellen, ist es nach Auffassung des EWSA höchste Zeit, das Problem der Mobilitätsarmut ernsthaft anzugehen.

4.8. Im Großen und Ganzen sollte nach Auffassung des EWSA ein Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung erreicht werden. Sowohl in den Übergang zu Elektrofahrzeugen als auch in die Neukonzipierung von Verbrennungsmotoren investieren zu müssen, könnte für europäische Automobilhersteller gegenüber Herstellern, die ausschließlich Elektrofahrzeuge herstellen oder die in Drittstaaten ansässig sind und folglich nicht denselben Verpflichtungen unterliegen, zu Wettbewerbsnachteilen führen. Außerdem ist zu vermeiden, dass die Verbraucher aufgrund zu teurer Euro-7-Fahrzeuge den Umstieg auf ein umweltfreundlicheres Fahrzeug aufschieben. Hierdurch würden die potenziellen Vorteile der Euro-7-Emissionsnormen erheblich beschnitten. Außerdem würde es zu industriellen Umstrukturierungen infolge eines Einbruchs der Verkaufszahlen führen.

4.9. Angesichts des Ausmaßes des Wandels fordert der EWSA eine kohärente Industriepolitik, mit der die dreifache Herausforderung für die Automobilindustrie bewältigt werden kann:

- Umwelt: Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals und zu den neuen Emissionsnormen der Luftqualitätsrichtlinie;
- Wirtschaft: Wahrung der führenden Rolle der Industrie, Erhalt der Automobillieferkette in der EU, Entwicklung eines soliden Ökosystems für Elektrofahrzeuge;
- sozialer Aspekt: Rahmen für einen gerechten Übergang, vorherige Unterrichtung und Anhörung bzw. sozialer Dialog zur Antizipation und Bewältigung des Übergangs, regionale Umschulungspläne, Umschulungen und Erhalt hochwertiger Arbeitsplätze.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Die Kommission fasst in ihrem Vorschlag für den Beginn der Anwendung der Verordnung zwei unterschiedliche Zeitpunkte ins Auge, und zwar Juli 2025 für leichte und Juli 2027 für schwere Fahrzeuge. In beiden Fällen handelt es sich um den Zeitpunkt, ab dem die Mitgliedstaaten die Zulassung von Fahrzeugen, die den Euro-7-Normen nicht entsprechen, verweigern müssen.

Die Wahl dieser Zeitpunkte, insbesondere jenes für leichte Fahrzeuge, wirft Fragen auf.

5.1.1. Die Wahl des Juli 2025 erscheint eher unrealistisch. So müssen die Hersteller ihre Produktion bereits mehrere Monate vor diesem Zeitpunkt umstellen, um nicht Bestände an Euro-6-Fahrzeugen zu produzieren, die nicht mehr zugelassen werden können. In der Regel dauert es über ein Jahr, bis ein gesamter Lagerbestand an Fahrzeugen genehmigt ist. Die Typgenehmigungen sollten daher ab Anfang 2024 beginnen, d. h. unmittelbar nach der Annahme der Euro-7-Verordnung und möglicherweise vor der Veröffentlichung entsprechender Durchführungsbestimmungen.

Der für schwerere Fahrzeuge angestrebte Zeitpunkt (Juli 2027) erscheint angemessener. Allerdings sollte berücksichtigt werden, wie viel Zeit die Entwicklung innovativer technischer Lösungen wie etwa eines elektrisch beheizten Katalysators in Anspruch nimmt, die zur Einhaltung der Emissionsgrenzwerte erforderlich sind. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass eine rasche Annahme der Verordnung und eine Mindestfrist (nach ihrer Annahme) von zwei Jahren für Pkw/leichte Nutzfahrzeuge und von drei Jahren für Busse/schwere Nutzfahrzeuge erforderlich sind, um die technische und wirtschaftliche Tragfähigkeit der vorgeschlagenen Verordnung zu gewährleisten.

5.2. In Bezug auf leichte Nutzfahrzeuge ist in dem Verordnungsvorschlag vorgesehen, die unterschiedlichen, von ihrer Masse abhängigen Emissionsgrenzwerte für Nutzfahrzeuge durch einheitliche Werte zu ersetzen, die für alle Nutzfahrzeuge gelten, deren spezifisches Leistungs-Masse-Verhältnis 35 kW/t nicht übersteigt. Diese Vereinfachungsbestrebungen sind zwar lobenswert, könnten jedoch die Tätigkeiten des Sektors der leichten Nutzfahrzeuge, und insbesondere jenen der umgerüsteten Fahrzeuge, erheblich beeinträchtigen, zumal für den Beginn der Anwendung der Verordnung auf leichte bzw. schwere Fahrzeuge jeweils ein anderer Zeitpunkt vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang spricht sich der EWSA für Ausnahmeregelungen und eine flexible Anwendung aus, z. B. im Falle der Umrüstung eines leichten Nutzfahrzeugs der Klasse N1 (Masse unter 3 500 kg) auf einen Kleinbus der Klasse M2 (Masse unter 5 000 kg).

5.3. Mit Blick auf die Digitalisierungsziele im Rahmen des Grünen Deals schlägt die Kommission vor, sowohl in leichten als auch in schweren Fahrzeugen künftig ein innovatives bordseitiges Überwachungssystem („On-Board Monitoring“, OBM) zu verbauen, über das die Schadstoffemissionen kontinuierlich fahrzeugseitig erfasst werden. Auf diese Weise sollen

- vom On-Board-Diagnosesystem (OBD-System) nicht erkannte Überschreitungen der Emissionsgrenzwerte festgestellt werden und

- die Emissionswerte zwecks Erleichterung der Marktüberwachung, der Überwachung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge und der technischen Überwachung regelmäßig an Server übermittelt werden.

Zwar kann ein solches System tatsächlich zur Vereinfachung der Überwachungsprozesse beitragen, doch erfordert seine Konzipierung die rasche Ausarbeitung technischer Vorschriften, aus denen hervorgeht, welche Elemente benötigt werden (Sensoren, Software usw.). Allein diese Neuerung, die mit erheblichen Auswirkungen auf die Nutzer verbunden sein könnte, erfordert, dass für die Einführung eine Frist von drei Jahren ab Veröffentlichung der technischen Vorschriften eingeräumt wird.

5.4. Die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für leichte Nutzfahrzeuge erscheinen nicht besonders streng, da sie grundsätzlich den harmonisierten niedrigsten Grenzwerten entsprechen, die die Euro-6-Verordnung für Benzin- und Dieselfahrzeuge vorsieht. Allerdings ist Folgendes festzustellen:

- in den Anhängen des Verordnungsvorschlags soll eine Neudefinierung der Bedingungen vorgenommen werden, mit denen derzeit gewährleistet wird, dass Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb repräsentativ für die übliche Fahrzeugnutzung sind. Dadurch würden die Hersteller verpflichtet, Systeme für die Abgasnachbehandlung anzupassen;
- die Vereinheitlichung der Grenzwerte auf den günstigsten Wert führt zu stärkeren Einschränkungen für Benzin- (Verringerung des Kohlenstoffmonoxid-Grenzwerts für Benzin-Pkw um 50 %) und Dieselfahrzeuge (Verringerung des NO_x -Grenzwerts für schwere Dieselnutzfahrzeuge um 40 %);
- der Vorschlag für eine Euro-7-Verordnung stützt sich auf Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb und sieht — anders als die Euro-6-Verordnung — keinerlei Toleranz vor.

5.5. Da aus den Reifen stammendes Mikroplastik zu den Hauptursachen der Meeresverschmutzung gehört und mangels eines Verfahrens auf UNO-Ebene noch keine Grenzwerte festgelegt wurden, ist es dringend erforderlich, so bald wie möglich ein solches Verfahren zu entwickeln.

5.6. Die Kommission wirft die Frage auf, ob Normen für Ammoniakemissionen von Kraftfahrzeugen eingeführt werden sollen. Da auf den Verkehrssektor weniger als 1 % der europäischen Ammoniakemissionen entfällt, dürften die Kosten dieser Maßnahme in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Zudem wirft der EWSA die Frage auf, ob es sinnvoll ist, für Fahrzeuge ein System zur Begrenzung der Verdunstungsemissionen beim Betanken vorzuschreiben, obwohl bereits EU-weit an den Zapfsäulen eine Absaugvorrichtung eingeführt wurde.

5.7. In Bezug auf schwere Nutzfahrzeuge hingegen weichen die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte deutlich von den in der Euro-6-Verordnung vorgesehenen Werten ab. So sollen die Grenzwerte für NO_x -Emissionen und Partikelzahl um 80 % und der Kohlenstoffmonoxid-Grenzwert um bis zu 95 % verringert werden. Ferner schlägt die Kommission vor, die Grenzwerte für CH_4 (Methan) und N_2O (Distickstoffmonoxid) angesichts des damit verbundenen Treibhauseffekts separat zu regulieren, wobei für letzteren Schadstoff ein besonders niedriger Grenzwert vorgesehen ist. Es liegt auf der Hand, dass diese Veränderungen erhebliche Investitionen erfordern werden. Dies gilt es bei den künftigen Diskussionen über den CO_2 -Zielpfad schwerer Nutzfahrzeuge zu berücksichtigen⁽¹⁾.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ COM(2023) 88 final.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der
Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner
Opfer“**

(COM(2022) 732 final — 2022/0426 (COD))

**und „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht über die Fortschritte bei der
Bekämpfung des Menschenhandels (vierter Bericht)“**

(COM(2022) 736 final)

(2023/C 228/15)

Berichtersteller: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Mitberichtersteller: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Befassung	Europäische Kommission, 8.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	125/01/01

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Menschenhandel ist ein abscheuliches Verbrechen und ein schwerwiegender Verstoß gegen die Grundrechte. In der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union von 2020 wird auf die Rolle der organisierten Kriminalität im Menschenhandel und die damit verbundenen persönlichen Kosten hingewiesen.

1.2. 2011 wurde die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer verabschiedet. 2021 legte die Europäische Kommission die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 vor. Darin teilte sie bereits mit, dass die Umsetzung der Richtlinie bewertet und in der Folge verbessert werden sollte.

1.3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den vierten Fortschrittsbericht, in dem die Entwicklung der Phänomene hervorgehoben wird, sowie den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels hat zum Ziel, den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen sowie die Opfer zu schützen. Dazu sieht der Vorschlag drei Handlungsbereiche vor: i) Einstufung des Menschenhandels als Straftatbestand, Ermittlung und Strafverfolgung in Bezug auf Menschenhandel, einschließlich der Definition von Straftaten, Strafen und Sanktionen, ii) Unterstützung und Betreuung sowie Schutz von Opfern des Menschenhandels und iii) Verhütung des Menschenhandels.

1.4. Der EWSA begrüßt die Ausweitung der Definitionen der verschiedenen Ausbeutungsformen. Er schließt sich dem Standpunkt an, dass diese Aufzählung als nicht erschöpfend angesehen werden sollte, da bedauerlicherweise jeden Tag neue Facetten der Ausbeutung hinzukommen. Seiner Ansicht nach sollten die Mitgliedstaaten das Problem des Menschenhandels unter umfassender Berücksichtigung aller Aspekte der Ausbeutung erfassen.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Geschlechterperspektive in der Richtlinie und bei ihrer Umsetzung gestärkt werden sollte, da die bei Weitem meisten Opfer weiblich sind. Ebenso sollte auf Situationen der Schutzbedürftigkeit geachtet werden, die die Rekrutierung und Ausbeutung durch kriminelle Netzwerke und andere begünstigen können. Darüber hinaus muss anderen schutzbedürftigen Gruppen wie Flüchtlingen, Asylbewerbern und Personen, die keine Ausweispapiere besitzen oder einen prekären Aufenthaltsstatus haben, mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

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

1.6. Der EWSA begrüßt den ausdrücklichen Verweis auf die Online-Dimension von Menschenhandelsdelikten. Der Einsatz neuer Technologien hat solche Straftaten begünstigt, da er den Zugang zu den Opfern und ihre Ausbeutung in größerem Maße ermöglicht und erleichtert sowie die Überwachung der Gewinne aus diesen Straftaten erschwert.

1.7. Der EWSA unterstützt die Entwicklung eines besseren Sanktionssystems durch die Kommission. Da der Bewertung zufolge die meisten Mitgliedstaaten die fakultativen Sanktionsmaßnahmen nicht vollständig ausgestaltet haben, stärkt das neue verbindliche System, bei dem zwischen gewöhnlichen und schweren Straftaten unterschieden wird, die Bekämpfung von Menschenhandelsdelikten.

1.8. Der EWSA begrüßt ferner die möglichen Sanktionen für juristische Personen wie den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Einrichtungen oder das vorübergehende oder ständige Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wissentliche Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, mit der Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit verknüpft werden könnte, damit auch Unternehmen, die von verschiedenen Ausbeutungsformen profitieren, zur Rechenschaft gezogen werden können.

1.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass den Opfern des Menschenhandels in der Richtlinie mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, und erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Opfer zu betreuen, zu schützen und so weit wie möglich für ihre soziale Inklusion zu sorgen. Opfer des Menschenhandels sollten nicht bestraft werden, und in der Richtlinie sollten außerdem Verfahren und Instrumente zur Betreuung und Unterstützung von Opfern, insbesondere im Falle schutzbedürftiger Gruppen, gestärkt werden.

1.10. Der EWSA fordert die Kommission auf, in ihrem Vorschlag die Notwendigkeit der Einhaltung der folgenden Richtlinie vorzusehen: Richtlinie 2004/81/EG des Rates⁽²⁾ über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

1.11. Der EWSA bekräftigt, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um den Menschenhandel zu verhindern, wobei es vor allem gilt, die Nachfrage nach allen Formen der Ausbeutung zu verringern. Die Nachfrage nach billiger Arbeitskraft und Prostitutionsdiensten nimmt weiter zu, auch wenn damit häufig Menschenhandelsdelikte verbunden sind.

1.12. Der EWSA teilt die Auffassung, dass nicht nur die Datenerhebung verbessert, sondern auch die Instrumente zur Ermittlung dieser Straftaten optimiert werden müssen. Wie im Bericht hervorgehoben, gibt es offenkundig eine beträchtliche Zahl nicht gemeldeter Fälle; diese Dunkelziffer erfordert ebenfalls eine Korrektur und Reaktion in Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den europäischen Institutionen.

1.13. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorlage dieses Richtlinienvorschlags genutzt werden sollte, um die Notwendigkeit einer verstärkten Bekämpfung des Menschenhandels herauszustellen und besser zu vermitteln. Die Verletzung von Rechten durch die verschiedenen Ausbeutungsformen erfordert eine umfassende und vielschichtige Reaktion, bei der die Bürgerinnen und Bürger entscheidend gefragt sind, denn es gilt, Straflosigkeit und Banalisierung solcher Missbräuche zu bekämpfen.

1.14. Der EWSA weist darauf hin, dass der Menschenhandel durch folgende Faktoren beeinflusst wird: die Feminisierung der Armut, den für Frauen und Männer ungleichen Zugang zu Bildung und Ressourcen, den Ungleichheiten bei der medizinischen und der Gesundheitsversorgung, die weltweite Verbreitung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die allgemeine soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern.

1.15. Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten weitere nationale Verweismechanismen entwickeln, bei denen sich zivilgesellschaftliche Organisationen an der Ermittlung von Opfern und der Bereitstellung von Betreuungsdiensten beteiligen. So könnte in den einzelnen Mitgliedstaaten ein weiteres Instrument eingerichtet werden: ein unabhängiges Überwachungs- und Sicherungsgremium mit einem nationalen Berichterstatter, der die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffenen Maßnahmen überwacht, Forschungsarbeiten durchführt und mit öffentlichen und privaten Interessenträgern zusammenarbeitet, die auf unterschiedlichen Ebenen mit diesem Thema befasst sind.

⁽²⁾ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19).

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Menschenhandel wurde von den Vereinten Nationen im Jahr 2000 wie folgt international definiert:

- „Menschenhandel“ bezeichnet „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung“ (Artikel 3, UN-Protokoll gegen den Menschenhandel, 2000).
- „Ausbeutung“ umfasst „die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen“.

2.2. Menschenhandel ist ein abscheuliches Verbrechen und ein schwerwiegender Verstoß gegen die Grundrechte. In der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union von 2020 wird auf die Rolle der organisierten Kriminalität im Menschenhandel und die damit verbundenen persönlichen Kosten hingewiesen.

2.3. 2011 wurde die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels) verabschiedet. Die Annahme dieser Richtlinie war ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten. 2021 legte die Kommission die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 vor. Darin teilte sie bereits mit, dass die Umsetzung der Richtlinie bewertet und in der Folge verbessert werden sollte.

2.4. Die von der Kommission durchgeführte Bewertung bezieht sich auf den Zeitraum der Umsetzung der Richtlinie (April 2013 bis März 2022) und stützt sich auf Daten, die auf europäischer Ebene erhoben wurden, wie auch auf qualitative Daten aus Gesprächen mit Sachverständigen und Facheinrichtungen.

2.5. Die interne Bewertung durch die Kommission hat gezeigt, dass es schwierig ist, die tatsächliche Zahl der Opfer korrekt zu beziffern. Es wird davon ausgegangen, dass es deutlich mehr als die im Zeitraum 2013-2022 ermittelten 55 314 Opfer gibt. Die sexuelle Ausbeutung ist nach wie vor die häufigste Ausbeutungsform im Bereich des Menschenhandels — 55,7 % der im Jahr 2021 gemeldeten Fälle —, wobei die Ausbeutung der Arbeitskraft, insbesondere in Sektoren wie Landwirtschaft, Bauwesen und Pflege, an Bedeutung gewinnt. Kinder machen 21 % der Opfer des Menschenhandels aus; der Anteil von Frauen und Mädchen liegt bei 75 %.

2.6. In der Bewertung und in dem Bericht wird auch darauf hingewiesen, dass die Zahl der Strafverfolgungen und Verurteilungen sehr gering ist, was zu einer Kultur der Straflosigkeit unter den Menschenhändlern beitragen kann. Die sozialen Medien haben den in der EU tätigen kriminellen Netzwerken, von denen die meisten am Menschenhandel beteiligt sind, neue Möglichkeiten eröffnet. Der Krieg in der Ukraine kann auch zu einer Zunahme von Menschen schmuggel und Menschenhandel führen. Menschenhandel ist nach wie vor eine Straftat mit geringem Risiko und hohen Gewinnen.

2.7. Mit der Richtlinie wurde ein gemeinsamer Rahmen für Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen. Darin wurden aber auch die Faktoren hervorgehoben, die Fortschritte bei der Bekämpfung bestimmter Ausbeutungsformen, die nicht unter die Definition von Menschenhandel und grenzüberschreitender Kriminalität fallen, erschweren. In der Richtlinie werden auch Bereiche genannt, in denen die Ermittlung und Strafverfolgung von Menschenhändlern verbessert werden können. Außerdem wurde betont, dass die Kapazitäten von Polizei- und Justizbehörden für die Durchführung von Finanzermittlungen im Zusammenhang mit Menschenhandel verbessert werden müssen.

2.8. Auch wenn ein Schwerpunkt der Richtlinie auf dem Schutz vor Menschenhandel liegt, hat die Bewertung ergeben, dass Verbesserungen möglich sind, etwa bei der Anwendung der Grundsätze der Strafverfolgung und der Nichtkriminalisierung der Opfer, dem Schutz der Opfer in Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren und der Betreuung, die den Merkmalen und Bedürfnissen der Opfer (insbesondere Kinder und schutzbedürftige Gruppen) Rechnung trägt. Auch die unzureichende Datenerhebung und -verarbeitung wird als Problem genannt.

2.9. In der Bewertung wird die Bedeutung der Richtlinie als Wendepunkt bei der Bekämpfung des Menschenhandels in der EU anerkannt. Gleichzeitig wird auch darauf hingewiesen, dass die Instrumente für eine bessere Überwachung, Verhütung und polizeiliche und justizielle Verfolgung von Menschenhandel und Menschenhändlern sowie für eine bessere Opferhilfe weiterentwickelt werden müssen.

2.10. Angesichts dessen handelt es sich bei dem Kommissionsvorschlag um einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie. Der Vorschlag sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels in der EU sowie zur Verbesserung des Opferschutzes vor.

3. Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels

3.1. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels hat zum Ziel, den Menschenhandel zu verhüten und zu bekämpfen sowie die Opfer zu schützen. Dazu sieht der Vorschlag drei Handlungsbereiche vor: i) Einstufung des Menschenhandels als Straftatbestand, Ermittlung und Strafverfolgung in Bezug auf Menschenhandel, einschließlich der Definition von Straftaten, Strafen und Sanktionen, ii) Unterstützung und Betreuung sowie Schutz von Opfern des Menschenhandels und iii) Verhütung des Menschenhandels.

3.2. Der EWSA begrüßt den Vorschlag zur Änderung dieser Richtlinie, da er die Ansicht teilt, dass weitere Fortschritte und Verbesserungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Opferschutz erzielt werden müssen. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der kriminelle Menschenhandel zu einer zunehmenden Bedrohung geworden ist, wobei der Kontext heute schwieriger ist als 2011.

3.3. Der EWSA begrüßt die Ausweitung der Definition der verschiedenen Formen der Ausbeutung und begrüßt, dass in dem Bericht auf diese verschiedenen Formen Bezug genommen wird. Die sexuelle Ausbeutung ist sicherlich die häufigste Ausbeutungsform im Bereich des Menschenhandels — gefolgt von der Ausbeutung der Arbeitskraft. Doch gibt es noch weitere in der Richtlinie berücksichtigte Formen der Ausbeutung wie Zwangsbettelei, Zwangskriminalität oder illegale Organentnahme, von denen manche in den letzten Jahren ebenfalls an Bedeutung gewonnen haben. Gleichzeitig haben sich andere Formen herausgebildet, die nicht in die Richtlinie aufgenommen wurden, aber auch als Phänomene des Menschenhandels betrachtet werden könnten, wie Zwangsehen, Leihmutterchaften oder illegale Adoptionen. Der EWSA würde die Aufnahme eines Verweises auf „besondere ausbeuterische Arbeitsbedingungen“ begrüßen, wie er in der EU-Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber zum Ausdruck kommt. Der EWSA hält es für notwendig, dass die Kommission weitere Orientierungshilfen zu den Definitionen aller verschiedenen möglichen Ausprägungen gibt, um eine einheitlichere Anwendung durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

3.4. Er schließt sich dem Standpunkt an, dass diese Aufzählung als nicht erschöpfend angesehen werden sollte, da bedauerlicherweise jeden Tag neue Facetten der Ausbeutung hinzukommen. Seiner Ansicht nach sollten die Mitgliedstaaten das Problem des Menschenhandels unter umfassender Berücksichtigung aller Aspekte der Ausbeutung erfassen.

3.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Geschlechterperspektive in der Richtlinie und bei ihrer Umsetzung gestärkt werden sollte, da die bei Weitem meisten Opfer weiblich sind. Ebenso sollte besonderes Augenmerk auf bestimmte schutzbedürftige Gruppen gelegt werden, darunter Flüchtlinge, Asylbewerber und Personen, die keine Ausweispapiere besitzen oder einen prekären Aufenthaltsstatus haben, sowie auf schutzbedürftige Situationen geachtet werden, die die Rekrutierung und Ausbeutung durch kriminelle Netzwerke erleichtern können. Der EWSA weist darauf hin, dass der Menschenhandel durch folgende Faktoren beeinflusst wird: die Feminisierung der Armut, den für Frauen und Männer ungleichen Zugang zu Bildung und Ressourcen, den Ungleichheiten bei der medizinischen und der Gesundheitsversorgung, die weltweite Verbreitung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die allgemeine soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern.

3.6. Der EWSA begrüßt den ausdrücklichen Verweis auf die Online-Dimension von Menschenhandelsdelikten. Der Einsatz neuer Technologien hat solche Straftaten begünstigt, da er den Zugang zu den Opfern und ihre Ausbeutung in größerem Maße ermöglicht und erleichtert sowie die Überwachung der Gewinne aus diesen Straftaten erschwert. Die sozialen Medien haben die Rekrutierung und Ausbeutung von Opfern erleichtert und die Ausbeutungssituationen um weitere Formen von Missbrauch, etwa durch die Verbreitung von Bildern, Videos usw. erweitert.

3.7. Der EWSA unterstützt die Entwicklung eines besseren Sanktionssystems durch die Kommission. Da der Bewertung zufolge die meisten Mitgliedstaaten die fakultativen Sanktionsmaßnahmen nicht vollständig ausgestaltet haben, stärkt das neue verbindliche System, bei dem zwischen gewöhnlichen und schweren Straftaten unterschieden wird, die Bekämpfung von Menschenhandelsdelikten.

3.8. Der EWSA begrüßt ferner die möglichen Sanktionen für juristische Personen wie den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Einrichtungen oder das vorübergehende oder ständige Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wissentliche Inanspruchnahme von Diensten, für die Menschen ausgebeutet werden, mit der Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit verknüpft werden könnte, damit auch Unternehmen, die von verschiedenen Ausbeutungsformen profitieren, zur Rechenschaft gezogen werden können. Erfahrungen mit Fällen von Arbeitsausbeutung können als Referenz dienen.

3.9. Der EWSA hält es für einen Fortschritt, dass es dem Änderungsvorschlag zufolge als Straftat gilt, wenn Dienste oder Tätigkeiten, die sich auf Ausbeutung gründen, in Anspruch genommen werden, wohlwissend, dass es sich bei den Personen, die diese Dienste erbringen oder diese Tätigkeiten ausüben, um Opfer eines Menschenhandelsdelikts handelt. Diese wissentliche Inanspruchnahme (knowing use) kann auch mit strengeren Maßnahmen der Mitgliedstaaten einhergehen. Der EWSA hält es für wichtig, dass die Mitgliedstaaten bei ihrem Vorgehen in dieser Sache stärker unterstützt werden. Im

Umsetzungsbericht, den die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vorzulegen hat, sollten die diesbezüglichen Auswirkungen sowohl auf die Prävention als auch auf die strafrechtliche Verfolgung des Menschenhandels bewertet werden, um sich zu vergewissern, dass es zu keinen Beeinträchtigungen für Opfer oder schutzbedürftige Gruppen, wohl aber zu Fortschritten bei der Bekämpfung der „Kultur der Strafflosigkeit“ für solche Vergehen gekommen ist.

3.10. Der EWSA hält es für angemessen, dass die Kommission den Rechts- und Sanktionsrahmen an die Online-Welt anpasst. In diesem Zusammenhang ist es besonders positiv, dass die Richtlinie das Einfrieren und Einziehen von Vermögenswerten im Einklang mit den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften vorsieht. Die von den Tätern eingezogenen Vermögenswerte sollten für die Entschädigung der Opfer zur Verfügung stehen, und den Opfern sollte bei der Rangfolge der Gläubiger Vorrang eingeräumt werden.

3.11. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission betont, dass die Zusammenarbeit bei Straftaten im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten verbessert werden muss. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist von entscheidender Bedeutung und kann durch den Austausch von Informationen oder gemeinsame Maßnahmen sowie durch Schulungen des Fachpersonals, das Opfer im grenzüberschreitenden Kontext betreut (insbesondere in Strafverfolgungsbehörden), verbessert werden.

3.12. Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten weitere nationale Verweismechanismen entwickeln, bei denen sich zivilgesellschaftliche Organisationen an der Ermittlung von Opfern und der Bereitstellung von Betreuungsdiensten beteiligen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Schaffung oder Stärkung dieser Instrumente unterstützen sollte, die auf europäischer Ebene koordiniert werden können, um die Unterstützung und den Schutz der Opfer des Menschenhandels zu verbessern. Die Entwicklung eines europäischer Verweisinstrumentes müsste vorangebracht werden, um die Harmonisierung der Betreuung und Unterstützung von Opfern und die Entwicklung von Systemen der Opferhilfe zu verbessern. So könnte in den einzelnen Mitgliedstaaten ein weiteres Instrument eingerichtet werden: ein unabhängiges Überwachungs- und Sicherungsgremium mit einem nationalen Berichtersteller, der die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffenen Maßnahmen überwacht, Forschungsarbeiten durchführt und mit öffentlichen und privaten Interessenträgern zusammenarbeitet, die auf unterschiedlichen Ebenen mit diesem Thema befasst sind.

3.13. Der EWSA ist der Auffassung, dass den Opfern des Menschenhandels in der Richtlinie mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, und erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Opfer zu betreuen, zu schützen und so weit wie möglich für ihre soziale Inklusion zu sorgen. Opfer des Menschenhandels sollten nicht bestraft werden, und in der Richtlinie sollten außerdem Verfahren und Instrumente zur Betreuung und Unterstützung von Opfern, insbesondere im Falle von schutzbedürftigen Gruppen wie Minderjährigen, Angehörigen von Minderheiten, Flüchtlingen oder Migranten ohne Ausweispapiere, gestärkt werden. Auch sollten Instrumente für die Opferentschädigung und Prävention geprüft und weiter verstärkt werden, einschließlich sicherer Anzeige- und Beschwerdeverfahren und Entschädigungsfonds.

3.14. Die Integration im Zielland wird dadurch erreicht, dass die Opfer des Menschenhandels an maßgeschneiderten Unterstützungs-, Informations-, Schulungs- und Empowerment-Projekten teilnehmen, und zwar durch: die Aufnahme in speziellen Schutzeinrichtungen; die obligatorische Erteilung eines Aufenthaltstitels als unabdingbare Voraussetzung für den Ausstieg aus dem Menschenhandel; die gesundheitliche Versorgung, Aufklärung und Vorsorge; die psychologische Unterstützung und kulturelle Mediation; die sozial und rechtliche Information und Beratung; Sprach- und Alphabetisierungskurse; die Bewertung von Fähigkeiten und Kompetenzen; die Berufsberatung und Berufsbildung; die Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

3.15. Gegenstand der Richtlinie sind weder legislative Änderungen beim Schutz der Opferrechte noch bei der Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels — hier besteht noch viel Spielraum für Verbesserungen. Der EWSA erinnert daran, dass in der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁾ über Mindeststandards für die Rechte, die Betreuung und den Schutz von Opfern von Straftaten u. a. auf die besonderen Bedürfnisse bestimmter Kategorien von Opfern von Menschenhandel, sexuellem Missbrauch, sexueller Ausbeutung und Kinderpornografie eingegangen wird.

3.16. Der EWSA fordert die Kommission auf, in ihrem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie festzuschreiben, dass die folgende Richtlinie eingehalten werden muss: Richtlinie 2004/81/EG.

3.17. Die Zusammenarbeit des Opfers sollte als der Wunsch verstanden werden, sich an einem individuellen Projekt der sozialen Integration und des Ausstiegs aus der Ausbeutung zu beteiligen. Aufenthaltstitel sind die notwendige Voraussetzung für Alternativen zum Menschenhandel, d. h. den Zugang zu örtlichen Dienstleistungen, die Selbstbestimmung und Handlungskompetenz ermöglichen, und sollten daher nicht nur denjenigen erteilt werden, die mit der Justiz kooperieren.

⁽³⁾ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57).

3.18. Die Opfer zögern, gegen ihre Menschenhändler auszusagen. Sie leben oft in einem dauerhaften Erpressungszustand, und sie bringen ihr eigenes Leben und das ihrer Familienangehörigen in Gefahr, wenn sie als Zeugen aussagen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die Ausbeutung unerheblich ist (Artikel 3 Buchstabe b des UN-Protokolls gegen den Menschenhandel, 2000).

3.19. Der EWSA fordert die Kommission ferner auf, bei der Umsetzung der in ihrer Veröffentlichung *Rechte der Opfer von Menschenhandel in der EU* (*) enthaltenen Empfehlungen Fortschritte zu erzielen, damit die Mitgliedstaaten den Opfern des Menschenhandels in folgenden Fällen immer Aufenthaltstitel erteilen:

- wenn die Anwesenheit des Opfers für die Ermittlung oder das Gerichtsverfahren erforderlich ist;
- wenn das Opfer eine klare Bereitschaft zur Zusammenarbeit bekundet hat;
- wenn das Opfer alle Verbindungen zu dem oder den Straftäter(n) abgebrochen hat;
- wenn das Opfer keine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellt.

Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten ferner auf, die Möglichkeit, Opfern aus humanitären oder persönlichen Gründen Aufenthaltstitel zu erteilen, stärker zu nutzen, auch wenn die oben genannten Bedingungen nicht erfüllt sind.

3.20. Der EWSA bekräftigt, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um den Menschenhandel zu verhindern, wobei es vor allem gilt, die Nachfrage nach allen Formen der Ausbeutung zu verringern. Die Nachfrage nach billiger Arbeitskraft und Prostitutionsdiensten nimmt weiter zu, auch wenn damit häufig Menschenhandelsdelikte verbunden sind.

3.21. Der EWSA ist der Auffassung, dass die zahlreichen Maßnahmen zur besseren Information über und Sensibilisierung für diese Themen verstärkt werden sollten, ggf. mithilfe von neuen Kommunikationsinstrumenten, Schulungen, Bildungsprogrammen und Sensibilisierungskampagnen, die die Bekämpfung des Menschenhandels in allen EU-Mitgliedstaaten stärken.

3.22. Der EWSA teilt die Auffassung, dass nicht nur die Datenerhebung verbessert, sondern auch die Instrumente zur Ermittlung dieser Straftaten optimiert werden müssen. Offenkundig gibt es eine beträchtliche Zahl nicht gemeldeter Fälle; diese Dunkelziffer erfordert ebenfalls eine Korrektur und Reaktion in Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den europäischen Institutionen. Der Vorschlag für einen jährlichen statistischen Bericht über den Menschen schmuggel kann dazu beitragen, bessere Daten zu erhalten, die Maßnahmen zu verbessern und die Öffentlichkeit für diese Straftaten zu sensibilisieren.

3.23. Ebenso begrüßt der EWSA, dass die Kommission es als notwendig erachtet, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bezüglich der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels vorzulegen und darin die Umsetzung dieser Maßnahmen und ihre Auswirkungen hervorzuheben.

3.24. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorlage dieses Vorschlags zur Änderung der Richtlinie genutzt werden sollte, um die Notwendigkeit einer verstärkten Bekämpfung des Menschenhandels herauszustellen und besser zu vermitteln. Die Verletzung von Rechten durch die verschiedenen Ausbeutungsformen erfordert eine umfassende und vielschichtige Reaktion, bei der die Bürgerinnen und Bürger entscheidend gefragt sind, denn es gilt, Straflosigkeit und Banalisierung solcher Missbräuche zu bekämpfen.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

(*) The EU rights of victims of trafficking in human beings.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG“

(COM(2022) 677 final — 2022/0396 (COD))

(2023/C 228/16)

Berichterstatter: **István KOMORÓCZKI**

Ko-Berichterstatter: **Panagiotis GKOFAS**

Befassung	Europäisches Parlament, 13.3.2023 Rat, 8.3.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	153/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Menge an Verpackungsabfällen, die unserer Gesundheit, unserer Lebensqualität, unseren Volkswirtschaften und dem Planeten erheblich schaden, sofern sie nicht angemessen bewirtschaftet werden, nimmt weltweit zu. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt deshalb diese Initiative und fordert die Europäische Kommission auf, Fragen im Zusammenhang mit Verpackungen, Verpackungsabfällen und Verpackungsstrategien auf koordinierte Weise anzugehen und die in der EU geltenden Vorschriften zu harmonisieren.

1.2. Für ein optimales Umweltresultat sind faktengestützte politische Maßnahmen erforderlich. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel bieten Europa die Chance, eine nachhaltige und zukunftsorientierte Industriestruktur aufzubauen. Der EWSA empfiehlt, dass alle anstehenden politischen Initiativen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und einem fundierten Verständnis ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf die Umwelt beruhen sollten. Es ist von strategischer Bedeutung, auf die Lebenszyklusbewertung als Instrument zur Überprüfung der Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus zurückzugreifen.

1.3. Der EWSA unterstützt die laufenden Bemühungen um eine Verringerung der Verpackungsabfälle, die äußerst negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Zugleich bedauert er, dass der Vorschlag keine gründliche Analyse der erwarteten Auswirkungen auf die Umwelt, die menschliche Gesundheit und die Wirtschaftsakteure enthält. Verpackungen tragen maßgeblich zu Sicherheit, Gesundheit und Lebensmittelqualität bei. Der Umweltschutz sowie die Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher sollten deshalb durch die neue Verordnung geregelt werden.

1.4. Der EWSA betont, dass Wiederverwendung und Wiederbefüllung unter dem Aspekt des Klimawandels und der Umwelt alles andere als eine ideale Lösung sind. Die hierfür erforderliche komplexere Logistik aufgrund der im Vergleich zur Sammlung und zum Recycling vor Ort entstehenden langen Transportwege wird negative Auswirkungen haben. Durch die Reinigung wiederbefüllbarer Flaschen oder wiederverwendbaren Geschirrs werden der Energieverbrauch, die Emissionen und der Wasserverbrauch erhöht. Der EWSA äußert erneut sein Bedauern über das Fehlen einer angemessenen Folgenabschätzung.

1.5. Die wirtschaftlichen Auswirkungen werden ganz klar vom genauen Wortlaut der vorgesehenen delegierten Rechtsakte abhängen, die erst innerhalb von fünf Jahren nach der Annahme der Verordnung erlassen werden sollen. Allein die Tatsache, dass die konkreten Parameter der Vorschriften erst nach der Annahme der vorgeschlagenen Verordnung bekannt sein werden, führt bei den Unternehmen zu enormen Unsicherheiten und bedeutet ein ernstes Risiko für den Investitions- und Innovationszyklus.

1.6. Der EWSA fordert, alle einschlägigen Interessenträger wie die Sozialpartner, Wirtschaftsakteure, Arbeitnehmer, Verbraucher, Verbraucherschutzorganisationen, Umweltorganisationen und die Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft in die Umsetzung der neuen Verordnung einzubeziehen. Die aktualisierten Vorschriften sollten in nationales Recht umgesetzt werden, ohne KMU unnötige administrative und praktische Belastungen aufzuerlegen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, angemessene Fristen für die Umsetzung und das Inkrafttreten zu setzen. Der EWSA weist darauf hin, dass die im Paket zur Kreislaufwirtschaft vorgesehene Rolle des Recyclings in der Verordnung durch Artikel 26 ersetzt wird, der unmittelbar für alle Wirtschaftsakteure gilt, ob dies nun ökologisch effizient ist oder nicht. Zusätzlich wird die Verwendung von Verpackungen eingeschränkt, unabhängig davon, ob sie zu einer Gesundheitsgefährdung oder einer Schädigung der Umwelt führen.

1.7. Was das Kriterium „großmaßstäbliches Recycling“ angeht, schlägt der EWSA vor, den Anteil der in großem Maßstab zu recycelnden Verpackungsabfälle (in den EU-Mitgliedstaaten gesammelte, sortierte und recycelte Verpackungen) von 75 % auf 90 % der EU-Bevölkerung anzuheben und gleichzeitig bis 2030 mindestens zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten abzudecken, um für eine wirksame Umsetzung zu sorgen. Zudem unterstützt der EWSA die Einführung von Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit sowie die schrittweise Abschaffung der Verpackungen der niedrigsten Leistungsstufe E bis 2030.

1.8. Der EWSA empfiehlt, verbindliche Zielvorgaben für den Rezyklatanteil nur bei bestimmten Verpackungsmaterialien in Betracht zu ziehen und anzuwenden, wenn dies zu einer höheren Nutzung von Rezyklaten (z. B. Kunststoffen) führen könnte. Im Falle von Stahlverpackungen würden sich verbindliche Zielvorgaben für den Rezyklatanteil nachteilig auswirken und könnten zu Störungen auf dem Stahlschrottmarkt führen. Zudem sollten die Kriterien für die Recyclingfähigkeit von Verpackungen die Anforderungen für eine recyclingorientierte Gestaltung, eine getrennte Sammlung, eine wirksame Sortierung und die Eignung des Materials zum mehrfachen Recycling umfassen. Darüber hinaus sollten in der Verordnung die für die Abfallreduzierung vorgegebenen Ziele pro Material (materialspezifische Ziele) festgesetzt werden, wobei den Besonderheiten und Recyclingquoten des entsprechenden Materials Rechnung zu tragen ist.

1.9. Der EWSA stellt auch die Wirksamkeit eines pauschalen Ziels von 15 % in Frage, da sich dies diskriminierend auf die Verbraucherinnen und Verbraucher in Ländern mit einem relativ geringem Pro-Kopf-Aufkommen an Verpackungsabfällen auswirkt. Statistischen Daten zufolge fallen in Ländern mit höherem Verbrauch bis zu dreimal mehr Verpackungsabfälle an als in Ländern mit niedrigem Verbrauch. Dennoch soll unterschiedslos in allen Ländern die Verpackungsmenge pro Verbraucher um 15 % verringert werden. Das Ziel sollte stattdessen anhand der Einwohnerzahl, der Wirtschaftstätigkeit, der Industrieproduktion und des Einkommens der Einwohner berechnet werden.

1.10. Der EWSA fordert die Anwendung und Durchsetzung von Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung (Aufklärung der Öffentlichkeit, Schulungen, Tarifverhandlungen, Ausgleichsregelungen und den Wechsel in andere Branchen) für die Beschäftigten der Wirtschaftszweige, die sich im Übergang befinden und in naher Zukunft von der Einführung der überarbeiteten Verordnung betroffen sein werden.

1.11. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Strategien auf den Weg zu bringen, die dazu dienen, ihre Reparaturbranchen und -werkstätten auszubauen, indem Anreize für Investitionen in Reparaturmaschinen gesetzt, die Preise für Ersatzteile gesenkt und Synergien zwischen den Sektoren geschaffen werden.

1.12. Bei der Verpackungsindustrie handelt es sich um eine sich rasch entwickelnde Branche mit zahlreichen Beschäftigten. Es ist deshalb unbedingt erforderlich, Folgenabschätzungen zu den neuen Regelungen durchzuführen und diese in den Mitgliedstaaten sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene regelmäßig sorgfältig zu überwachen, da sie von entscheidender Bedeutung für die Bewertung der Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit, die Arbeitsplätze und die ökologische Nachhaltigkeit sind.

1.13. Die Europäische Kommission wird aufgefordert, einen differenzierten und maßgeschneiderten Rahmen zur Bewertung, zur Überwachung und zum Vergleich von Verpackungsstrategien für verschiedene Produkte zu schaffen. Um die Menge an Verpackungsabfällen zu verringern, sollte der tatsächliche Verpackungsbedarf regelmäßig bewertet werden, und es sollten optimierte Lösungen geprüft werden. In Anbetracht funktionierender nationaler Pfandsysteme werden Möglichkeiten gefunden werden müssen, wie die neuen EU-Barcodes und die bereits existierenden nationalen Barcodes weiter sowie parallel genutzt werden können.

1.14. Die Verbraucher sollten einbezogen und über positive und negative Ausgleichsmechanismen dazu motiviert werden, Verpackungsmaterial in optimaler Weise wiederzuverwenden, zurückzugeben oder zu recyceln. Ihnen wird eine wichtige Rolle beim Pfandsystem, bei der Wiederverwendung und bei der Wiederbefüllung zukommen, weshalb der EWSA Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen fordert, die ihnen ihre Rolle besser vermitteln und begreiflich machen.

1.15. Der EWSA fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, eng mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und den Wirtschaftsakteuren zusammenzuarbeiten, um das Kennzeichnungssystem bestmöglich umzusetzen.

1.16. Qualität und Menge des Abfalls sind ausschlaggebend für sein Recyclingpotenzial. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der erforderlichen Abfallbewirtschaftungstätigkeiten bereits in der Planungsphase zu prüfen.

1.17. Hinsichtlich der Rechtsgrundsätze werden in der Verordnung sich unmittelbar auf einzelne Wirtschaftsteilnehmer auswirkende Vorschriften mit einer Richtlinie vermischt, die übergeordnete Ziele für die Mitgliedstaaten betrifft. Sie sollte deshalb in zwei Rechtsakte aufgeteilt werden. Der erste sollte die Form einer Richtlinie annehmen, mit der nationale Ziele für die Bewirtschaftung von Verpackungen und Verpackungsabfällen vorgegeben werden. Bei dem zweiten sollte es sich um eine Verordnung über grundlegende Anforderungen an Verpackungen und Anforderungen an ihre Recyclingfähigkeit und Kennzeichnung handeln.

1.18. In Bezug auf die Abfallreduzierung empfiehlt der EWSA, zusammen mit den Rechtsvorschriften für Verpackungen und Verpackungsabfälle auch die AbfalldPONIERICHTLINIE (Richtlinie 1999/31/EG des Rates ⁽¹⁾) zu überarbeiten, letzteres mit dem Ziel, die Menge der Deponieabfälle zu verringern.

2. Hintergrund und Grundlagen

Kontinuierliche Berücksichtigung der Auswirkungen von Verpackungen auf die Umwelt

2.1. Weltweit handelt es sich bei den meisten Verpackungen um Einwegverpackungen, die entweder weggeworfen oder recycelt werden, anstatt wiederverwendet zu werden. Die Umweltbehörden großer Industrienationen schätzen, dass fast die Hälfte aller festen Siedlungsabfälle auf Lebensmittel und in Lebensmittelverpackungen verwendete Materialien entfallen ⁽²⁾.

2.2. Die Verschwendung wertvoller Ressourcen und die durch dieses Verbrauchs- und Entsorgungssystem verursachte Umweltverschmutzung stellen eine ernsthafte Bedrohung für unsere Gesundheit, die Umwelt, die Nachhaltigkeit und das Weltklima dar.

2.3. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass die Europäische Kommission gemeinsam mit allen einschlägigen Interessenträgern regelmäßig Verpackungsabfälle sowie deren Sammlung, Bewirtschaftung und Wiederverwendung überwacht.

2.4. Branchen, die sich im Wandel befinden, sowie Arbeitnehmer und Kleinunternehmer in einigen der kontrollierten Branchen dürften aufgrund des durch die Substitution bedingten Rückgangs des Gesamtumsatzes mit gravierenden Schwierigkeiten und Einkommens- oder Arbeitsplatzverlusten konfrontiert sein. Sozialschutzsysteme und Umschulungsinitiativen könnten diese Auswirkungen abmildern.

2.5. Ebenso könnten in einigen Regionen, die auf bestimmte Verpackungstechnologien und die Verpackungsindustrie angewiesen sind, kurzfristig Arbeitsplatzverluste und eine Abwanderung sowohl von hoch- als auch von weniger spezialisierten Arbeitnehmern zu verzeichnen sein. Um eine Abwanderung qualifizierter Kräfte und die Verödung ländlicher und gewerblicher Gebiete zu verhindern, sind maßgeschneiderte Strategien auf lokaler Ebene wesentlich.

2.6. Entscheidend ist, dass die Auswirkungen der umgesetzten Rechtsvorschriften durch einen ständigen Bewertungsmechanismus überwacht werden, um die Ergebnisse der einzelnen Länder prüfen, bewährte Verfahren austauschen und eine Überarbeitung der Parameter vorschlagen zu können. Dabei sind mögliche Verbesserungen der technologischen Kapazitäten der Industrie zur Wiederverwendung und zum Recycling bestimmter Materialien (z. B. biologisch abbaubarer Kunststoffe) zu berücksichtigen, wobei besonderes Augenmerk auf die öffentliche Gesundheit und die langfristigen Auswirkungen auf die Umwelt zu legen ist.

Von der Europäischen Kommission unterstützte Instrumente für die Bewältigung von Fragen betreffend Verpackung und Verpackungsmaterial

2.7. Im Verordnungsentwurf der Kommission wird dargelegt, welche wichtige Rolle die Digitalisierung und die Nachhaltigkeit bei der Verringerung von Verpackungs- und Verpackungsabfällen spielen. Beide Aspekte müssen aufeinander abgestimmt werden, denn sie sind entscheidend für die Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals und die Stärkung der Resilienz, des künftigen Wohlstands und der Nachhaltigkeit Europas.

⁽¹⁾ Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über AbfalldPONIERICHTLINIE (ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1).

⁽²⁾ <https://foodprint.org/issues/the-environmental-impact-of-food-packaging/>

Für Verpackungen benötigte natürliche und energetische Ressourcen — Probleme und Lösungen

2.8. Moderne Lebensmittelverpackungen, ein wichtiger Verwendungszweck von Verpackungsmaterialien, sind ein Mittel, Lebensmittel verlässlich, hygienisch, haltbar und sicher zu machen. Die meisten Lebensmittelverpackungen sind jedoch nach wie vor Einwegverpackungen und können nicht vollständig recycelt werden, sofern sie nicht ordnungsgemäß von anderen Werkstofffraktionen getrennt und gesammelt werden, da sie entweder mit Lebensmitteln verschmutzt, zu klein oder mehrlagig sind.

2.9. Für jede Verpackungsart werden viele Ressourcen benötigt, darunter Strom, Wasser, Chemikalien, Erdöl, Mineralien, Holz und Textilien. Darüber hinaus führt die Herstellung von Verpackungen häufig zu Abwasser und Schlamm, die schädliche Chemikalien enthalten, sowie zur Emission von Treibhausgasen, Schwermetallen und Partikeln.

2.10. Für moderne Lebensmittelverpackungen werden verschiedene künstliche und synthetische Materialien wie Keramik, Glas, Metall, Papier, Pappe, Karton, Wachs, Holz und zunehmend Kunststoffe verwendet. Die meisten dieser Verpackungen bestehen aus Glas, steifem Kunststoff, Papier und Pappe. Obwohl neuere Kunststoffe auch aus Mais und anderen pflanzlichen Materialien gefertigt werden, werden die meisten Kunststoffe immer noch aus Erdöl hergestellt und enthalten Zusatzstoffe wie Polymere.

2.11. Entscheidend ist, dass die Europäische Kommission in dem Vorschlag einen verbindlichen Mindestgehalt biobasierter Materialien in Höhe von mindestens 60 % für kompostierbare Verpackungen festlegt. Pappe ist häufig mit unsichtbarem Kunststoff beschichtet, und viele verschiedene Typen von Verpackungen sind mit bedruckten Etiketten versehen.

2.12. Die zunehmende Verwendung verschiedenster Arten von Verpackungen in Kombination mit einer niedrigen Wiederverwendungs- und Recyclingrate kann die Schaffung einer CO₂-armen Kreislaufwirtschaft in der EU behindern.

2.13. Der EWSA ist der Auffassung, dass kompostierbare lebensmittelechte Verpackungen die am besten geeignete Lösung sind und entscheidend zur Erhöhung des Anteils biologisch abbaubarer Abfälle beitragen. Dies würde auch die Menge an nicht biologisch abbaubaren Kunststoffen verringern, die andernfalls Kompost verunreinigen.

3. Kunststoffverpackungen

3.1. Die Vereinten Nationen bezeichnen die Verschmutzung der Meere durch Kunststoff, die hauptsächlich auf die in Flüsse gelangten Mengen an Kunststoff-Lebensmittelverpackungen zurückzuführen ist, als planetäre Katastrophe⁽³⁾. Sie ist eine Gefahr für alle im Wasser lebenden Tierarten.

3.2. Die Mitgliedstaaten müssen über ein auf die Kreislaufwirtschaft gestütztes neues Konzept für Kunststoffe nachdenken. Sie können die Entwicklung kreislaforientierter Verpackungsoptionen fördern, indem sie sich für andere Materialien oder spezifische Polymermaterialien entscheiden, um ein deutlich höheres Maß an Recyclingfähigkeit zu gewährleisten. Kunststoffe, die nicht recycelt werden können, sollten zur Erzeugung von Biokraftstoffen verwendet werden.

4. Dauerhafte Werkstoffe, Recyclingdaten und Probleme im Zusammenhang mit den Vorgaben für die Wiederbefüllung von Flaschen für alkoholische Getränke

4.1. Die verschiedenen Lebensmittelverpackungsmaterialien haben unterschiedliche Merkmale und Eigenschaften, was sich auf die Möglichkeit ihres Recyclings auswirkt. Materialien wie Aluminium, Glas und Stahl gelten als dauerhafte Werkstoffe, d. h. sie weisen während ihrer Nutzungsdauer eine minimale Abnutzung auf und können beliebig oft recycelt werden, ohne an Qualität oder inhärente Materialeigenschaften zu verlieren.

4.2. Im Zuge des zunehmend kreislaforientierten Denkens hat das Interesse an dauerhaften Materialien erheblich zugenommen. Solche Materialien müssen in künftigen Rechtsvorschriften angemessen berücksichtigt werden, und ihr Recycling muss durch künftige politische Maßnahmen wirksam unterstützt werden.

4.3. Verpackungen aus Faserstoffen und anderen natürlichen Materialien 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⁾ <https://www.newscientist.com/article/mg25333710-100-pollution-is-the-forgotten-global-crisis-and-we-need-to-tackle-it-now/>

4.4. Die Recyclingquote für Glasverpackungen in der EU lag 2020 bei durchschnittlich 76 %⁽⁴⁾, wobei in einigen Mitgliedstaaten noch Spielraum für Verbesserungen bei den Sammelsystemen und der Mülltrennung besteht. 2017 lag die Quote in Schweden bei 95 %, in Deutschland bei 88,4 %, in Italien bei 78 % und in Frankreich bei 61 %⁽⁵⁾.

4.5. Der Vorschlag enthält verbindliche Vorgaben für die Wiederverwendung und Wiederbefüllung von Flaschen für alkoholische Getränke. Wichtige Wirtschaftsakteure sind jedoch der Überzeugung, dass diese Ziele sowohl in Bezug auf das Angebot als auch in Bezug auf Risiken für die öffentliche Gesundheit erhebliche Herausforderungen mit sich bringen können, da Verbraucher Flaschen häufig auch für andere Zwecke verwenden. Die obligatorische Wiederverwendung könnte zu Problemen führen, unter anderem zu Infektionen aufgrund der Entwicklung von Krankheitserregern und Bakterien.

5. Wasser- und Bodenverschmutzung durch Lebensmittelverpackungen

5.1. Bei der Entsorgung von Verpackungen, insbesondere von Kunststoffverpackungen, auf Deponien kommt es nicht nur zu einer inakzeptablen starken Kontaminierung von Boden und Umwelt, sondern aus den Materialien treten auch Chemikalien, wie bei Etiketten verwendete Tinten und Farben, in das Grundwasser und den Boden aus.

5.2. Insbesondere Kunststoffabfälle gelangen häufig in die entlegensten Regionen unseres Planeten und gefährden dort das Leben von Menschen, Vögeln und Meerestieren. Die Plastikverschmutzung der Weltmeere ist mittlerweile so dramatisch, dass die Leiterin der Abteilung für Meeresökosysteme des UN-Umweltprogramms sie als planetare Krise bezeichnet hat.

5.3. Die Verschmutzung der Ozeane ist nur eine der negativen Folgen von Kunststoffen für das Ökosystem. Einer Studie zufolge wird ein Drittel aller Kunststoffe weggeworfen und gelangt dann in Gewässer oder in den Boden. Anderen Angaben zufolge beträgt die Verschmutzung durch Mikroplastik im Boden weltweit zwischen dem Vier- bis 23-Fachen der Mikroplastikverschmutzung unserer Meere.

5.4. Mikroplastik im Boden beeinträchtigt das Verhalten von Bodentieren (wie Regenwürmern) und führt so zur Verbreitung von Krankheiten und noch weiteren schädlichen Auswirkungen. Schon bei Neugeborenen wurde Mikroplastik gefunden. Darüber hinaus absorbieren sich zersetzende Kunststoffe schädliche Stoffe wie Pestizide (z. B. DDT), sobald sie sich in der Erde und in Gewässern befinden.

6. Verschmutzung der Luft und der Meere durch Lebensmittelverpackungen

6.1. Lebensmittelverpackungsabfälle, die nicht kompostiert oder recycelt werden können, landen häufig auf Deponien, die Emissionen, einschließlich Treibhausgasen, ausstoßen. Auf Deponien werden Methan, Ammoniak und Schwefelwasserstoff freigesetzt. Im Gegensatz dazu werden durch Müllverbrennungsanlagen Quecksilber, Blei, Chlorwasserstoff, Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Partikel und Dioxine freigesetzt, die die gefährlichsten Verbindungen sind.

6.2. Die meisten Kaffeebecher und -deckel, Kaffeepads, Styropor-Behälter, Plastikflaschen und -verschlüsse, Verpackungsfolien, Sixpack-Träger und Einkaufsbeutel aus Kunststoff sind für den einmaligen Gebrauch bestimmt. Wenn sie nicht recycelt werden, verstopfen sie jedoch unsere Gewässer, wo die Tiere sie für Nahrung halten oder sich darin verfangen.

6.3. Der Kunststoff, der in den Meeren treibt, ist extrem schädlich für die Tierwelt. Die Umweltorganisation „Ocean Conservancy“⁽⁶⁾ stellte fest, dass Plastik bei 59 % der Seevögel wie Albatrossen und Pelikanen, bei 100 % der Meeresschildkröten und bei mehr als 25 % der Fische, die als Stichproben von Märkten für Meeresfrüchte gezogen wurden, nachgewiesen wurde.

6.4. Von der gewaltigen Menge an Plastik in den Ozeanen, bestehend aus Billionen Teilchen, die von der Strömung bewegt werden, sind nur 5 % an der Oberfläche sichtbar. Der Rest treibt in tieferen Schichten oder hat sich bereits am Meeresgrund abgesetzt.

6.5. Nach Ansicht des EWSA sollte unbedingt eine organische Verwertung von Lebensmittelabfällen und kompostierbaren Lebensmittelverpackungen gefördert werden, auch weil die getrennte Sammlung von Lebensmittelabfällen für das organische Recycling ab dem 31. Dezember 2023 vorgeschrieben ist. Aus tierischen Abfallprodukten wie Dung und Gülle können organische Düngemittel, Biogas oder Biomethan erzeugt werden.

⁽⁴⁾ <https://www.statista.com/statistics/1258851/glass-recycling-rate-in-europe/>

⁽⁵⁾ https://feve.org/glass_recycling_stats_2018/

⁽⁶⁾ <https://oceanconservancy.org/about/>

7. Allgemeine Bemerkungen

7.1. Der EWSA unterstützt die Europäische Kommission in ihrem Bestreben, die Anforderungen für Verpackungen und Verpackungsabfälle zu überarbeiten, um die Menge, die Größe und das Gewicht der Verpackungen auf dem EU-Binnenmarkt zu begrenzen, die Erzeugung nicht erforderlicher Verpackungsabfälle zu verhindern, hochwertiges Recycling zu fördern und die Recyclingfähigkeit und die Wiederverwendung von Verpackungen zu erhöhen.

7.2. Jedwede Überarbeitung der Rechtsvorschriften über Verpackungen und Verpackungsabfälle sollte vollständig mit den übergeordneten Zielen des europäischen Grünen Deals (Klimaneutralität, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und Umweltschutz) in Einklang stehen und mit den einschlägigen Rechtsvorschriften, wie dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, der Abfallrahmenrichtlinie, der Richtlinie über Einwegkunststoffartikel, der Ökodesign-Richtlinie und den EU-Rechtsvorschriften über Lebensmittelkontaktmaterialien, übereinstimmen.

7.3. Der EWSA betont, dass strenge Kriterien für die Recyclingfähigkeit von Verpackungen notwendig sind. Verpackungen sollten als recyclingfähig gelten, wenn sie mehrfach in einem dauerhaften Materialkreislauf recycelt werden können, nicht nur dann, wenn die entsprechenden Gestaltungskriterien erfüllt sind und die Materialien getrennt gesammelt und sortiert werden, ohne dass eine Kontamination stattfindet.

7.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die prozentualen Kriterien für großmaßstäblich zu recycelnde Verpackungen durch eine quantitative Anforderung ergänzt werden sollten, die eine ausreichende Zahl von EU-Mitgliedstaaten abdeckt.

7.5. Der Ausschuss unterstützt die Einführung von Leistungsstufen für die Recyclingfähigkeit auf der Grundlage der Kriterien einer „recyclingorientierten Gestaltung“ für die jeweiligen Verpackungskategorien. Der EWSA begrüßt die Harmonisierung aller Materialien und hofft, dass Verpackungen der Leistungsstufe E bis 2030 schrittweise verschwinden werden.

7.6. Im Jahr 2020 betrug die durchschnittliche EU-weite Recyclingquote 85,5 % bei Stahlverpackungen, 74 % bei Glasverpackungen und 82 % bei Papierverpackungen. Die Materialkreisläufe funktionieren hier relativ gut. Allerdings könnte beispielsweise die Festlegung eines Ziels für den Rezyklatanteil bei Stahlverpackungen den Sekundärrohstoff- bzw. Schrottmarkt destabilisieren und fragmentieren und negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Verbindliche Zielvorgaben für den Rezyklatanteil sollten nur für bestimmte Verpackungsgruppen und Materialien gelten und wenn dies zu Verbesserungen auf dem Markt und zu einer verstärkten Verwendung von Rezyklaten (z. B. Kunststoffen) führen könnte.

7.7. Der EWSA betont, dass bei der Bewertung des Potenzials für eine Abfallreduzierung die Marktanteile verschiedener Verpackungsmaterialien am Gesamtvolumen der Verpackungsabfälle in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten. Für jedes Verpackungsmaterial (Kunststoff, Papier, Eisenmetalle, Aluminium usw.) sollten Reduktionsziele festgelegt werden, wobei die Entwicklung der Recyclingquoten im Laufe der Zeit zu berücksichtigen ist, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und zu verhindern, dass bestimmte Verpackungsmaterialien unnötig durch Alternativen mit geringer Recyclingfähigkeit ersetzt werden.

7.8. Die EU-Mitgliedstaaten sollten wirksame Anreize erhalten, um neue Investitionen in Infrastruktur und Recyclingtechnologien sowie in Forschung und Entwicklung zu unterstützen.

7.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Überarbeitung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle auch mit einer Überarbeitung der Deponierichtlinie einhergehen sollte, um die Entsorgung von Verpackungsabfällen auf Deponien zu verringern. Die Verringerung der Abfallmenge, die auf Deponien entsorgt wird, stünde im Einklang mit der Verpflichtung der EU zum Recycling und zur Verringerung des Abfallaufkommens.

7.10. Die überarbeitete Verordnung muss den Grundsatz der Materialneutralität wahren und anwenden, d. h. die Auswahl eines Verpackungsmaterials auf der Grundlage seiner Eignung für einen bestimmten Verwendungszweck, seiner technischen und strukturellen Merkmale und seines allgemeinen Umweltprofils ermöglichen.

8. Besondere Bemerkungen

8.1. Zusätzlich zu den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften, u. a. denjenigen über die Kennzeichnung, Kommunikation, Abfallsammlung und -trennung sowie Wiederverwendbarkeitsaspekte, ist der EWSA der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die Einführung von Beschränkungen bei der Herstellung von Verpackungsmaterial, eventuell ergänzt um steuerliche Instrumente, in Erwägung ziehen sollten, um die Fristen des Grünen Deals einzuhalten.

8.2. Der EWSA schlägt vor, dass die EU und die Mitgliedstaaten die Recyclingfähigkeit und Wiederverwendung von Verpackungen mit allen verfügbaren Mitteln unterstützen, indem sie Anreize schaffen, entweder recyclingfähige oder erneuerbare Alternativmaterialien zu verwenden oder auf Verpackungsmaterialien mit geringer Recyclingfähigkeit zu verzichten.

8.3. Die in diesem wichtigen Sektor tätigen Wirtschaftsakteure, die große Verantwortung für ihre Beschäftigten und deren Arbeitsplätze tragen, sollten von den Mitgliedstaaten bei der Umstellung finanziell unterstützt werden.

8.4. Es sind klare nationale und internationale Strategien erforderlich, um die Abfallerzeuger zu ermitteln, deren Abfälle in andere Mitgliedstaaten verbracht werden.

8.5. Die Mitgliedstaaten sollten darauf hinwirken, dass die Interessenträger neue Ideen für Verpackungen und eine ordnungsgemäße Kennzeichnung entwickeln, um die Ziele des Grünen Deals zu erreichen und Betrug im Zusammenhang mit europäischen Originalprodukten zu vermeiden.

8.6. Es sollte klar definiert werden, welche Rolle den Gemeinden bei der Abfallsammlung und -bewirtschaftung zukommt, sodass eine Vielzahl unterschiedlicher Abfallbewirtschaftungsverfahren und -infrastrukturen vermieden wird.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen“

(COM(2022) 748 final — 2022/0432 (COD))

(2023/C 228/17)

Berichtersteller: **John COMER**

Befassung	Europäisches Parlament, 13.2.2023 Rat, 10.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	145/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

1.1. betont, dass die EU sicherlich vorschlagen könnte, das Global harmonisierte System der Vereinten Nationen (UN GHS) anhand der überarbeiteten Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (CLP-Verordnung) zu aktualisieren, es jedoch keine Gewähr dafür gibt, dass ein solcher Vorschlag der EU bei allen Parteien auf Zustimmung stoßen würde. Eine vorübergehende Abweichung könnte langfristig allerdings zu einem Problem werden. Ohne eine Anerkennung durch den UN-GHS-Rahmen scheint eine Umsetzung der neuen Vorschläge für den Online-Handel mit Fernabsatz von außerhalb der EU praktisch unmöglich;

1.2. ist der Auffassung, dass die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) unbedingt über ausreichende Ressourcen, Fachwissen und Personal verfügen muss, um die überarbeitete Verordnung umzusetzen. Die Aufnahme neuer Gefahrenklassen erfordert es, dass ECHA und Mitgliedstaaten ihre Ressourcen aufstocken, um insbesondere dem gestiegenen Arbeitsaufwand begegnen zu können;

1.3. bedauert, dass es keine spezifische Vorschrift gibt, wonach Verbraucher gewarnt werden müssen, wenn die chemischen Bestandteile eines Markenprodukts geändert wurden, der Markenname jedoch nicht. Verbraucher, die ein ihnen gut bekanntes Markenprodukt verwenden, werden dieses aber nur überprüfen, wenn es mit einem besonderen Warnhinweis versehen ist. Hersteller von Reinigungsmitteln für den Haushalt verändern häufig z. B. die Enzym- und Lösemittelzusammensetzung ihrer Produkte. Der Verbraucher sollte bei unverändertem Markennamen auf solche Änderungen aufmerksam gemacht werden;

1.4. meint, dass bei dem von der Kommission für die Überwachung der Umsetzung der überarbeiteten CLP-Verordnung entwickelten Rahmen sorgfältig die Auswirkungen auf wesentliche Wertschöpfungsketten, in denen Chemikalien verwendet werden, bewertet werden müssen, damit die Wertschöpfungsketten keinen Schaden nehmen. Der Europäische Rat der chemischen Industrie (Cefic) geht davon aus, dass bis zu 12 000 Stoffe von den vorgeschlagenen Änderungen der CLP-Verordnung und dem allgemeinen Konzept für das Risikomanagement (GRA) betroffen sein könnten. Möglicherweise werden viele Produkte, auf die Verbraucher und professionelle Anwender angewiesen sind, vom Markt genommen werden;

1.5. fordert, dem Wohlergehen der Beschäftigten in der chemischen Industrie besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Gesundheit und Sicherheit müssen stets Vorrang haben. Die Arbeitnehmer der chemischen Industrie müssen intensiv geschult werden, damit sie die Chemikalien, mit denen sie arbeiten, genau kennen. Alle Anlagen bzw. Ausrüstungen müssen ordnungsgemäß gewartet werden. Aus den Daten des Informationssystems für Großunfälle (EMARS) geht hervor, dass sich in den 12 000 registrierten Industriebetrieben mit hohem Risiko in der EU durchschnittlich mehr als 30 Industrieunfälle pro Jahr ereignen.

1.6. unterstreicht, dass für den Schutz von Gesundheit und Umwelt der Vorsorgeansatz wichtig ist. Hierbei sind vorhandene Daten über strukturell verwandte Chemikalien heranzuziehen, um nach diesem Prinzip entscheiden zu können, solange noch kein umfassender wissenschaftlicher Nachweis hinsichtlich des Gefahrenpotenzials erbracht werden kann;

1.7. verweist auf die im Bericht des Europäischen Umweltbüros (EEB) vom Juli 2022 über das Chemikalienrecht festgestellten drei Hauptengpässe im Chemikalienregulierungsprozess:

- Industrieakteure reichen Dossiers mit unvollständigen oder unzuverlässigen Daten ein.
- Wissenschaftler in der EU versäumen es, entschlossen und vorsorgend zu handeln.
- Die Kommission bearbeitet die Dossiers zu langsam, obwohl sie rechtlich verpflichtet ist, innerhalb einer Dreimonatsfrist zu entscheiden.

2. Vorschlag der Kommission

2.1. Die Kommission schlägt eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (im Folgenden „CLP-Verordnung“) vor.

Die CLP-Verordnung dient dazu, ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau zu erreichen. Sie ermöglicht außerdem den freien Verkehr chemischer Stoffe, Gemische und Erzeugnisse. Durch die CLP-Verordnung sind die Hersteller, Importeure und Anwender chemischer Stoffe und Gemische gehalten, gefährliche Chemikalien zu kennzeichnen und zu verpacken, bevor sie in Verkehr gebracht werden. Mit der CLP-Verordnung werden rechtsverbindliche Vorschriften für die Gefahrenermittlung und -einstufung festgelegt. Die Verordnung enthält allgemeine Vorschriften für die Kennzeichnung, um Verbraucher und Arbeitnehmer angemessen über die Verwendung gefährlicher Produkte zu informieren.

2.2. Die Kommission erklärt, dass es der EU gelungen ist, einen effizienten Binnenmarkt für Chemikalien zu schaffen.

Nach Ansicht der Kommission muss die CLP-Verordnung aufgrund einiger Schwachstellen und Rechtslücken in der geltenden CLP-Verordnung überarbeitet werden. Die Vorschläge umfassen die Einführung neuer Gefahrenklassen für endokrine Disruptoren und andere gefährliche Chemikalien (auf der Grundlage eines delegierten Rechtsakts), spezifische Vorschriften für Nachfüllchemikalien sowie eine bessere Kommunikation (auch online) durch eine klarere und besser verständliche Kennzeichnung. Die Kommission kann Einstufungsvorschläge ausarbeiten, und außerdem soll es verbesserte und beschleunigte Verfahren geben.

2.3. Die EU ist der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und den Nachhaltigkeitszielen (SDG) verpflichtet. Nach Auffassung der Kommission wird die Überarbeitung der CLP-Verordnung zu mehreren Nachhaltigkeitszielen beitragen, darunter zur Gewährleistung von Gesundheit und Wohlergehen, nachhaltigen Verbrauchs- und Produktionsmustern sowie sauberem Wasser und Sanitärversorgung. Die Kommission betrachtet diese Überprüfung auch als ein wichtiges Ergebnis der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit (im Rahmen des Grünen Deals).

2.4. Die Kommission stellt fest, dass es aufgrund der Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt notwendig ist, gefährliche Chemikalien besser zu identifizieren und einzustufen. Verfahrenstechnische Unzulänglichkeiten und Mängel bei der Kommunikation über gefährliche Chemikalien müssen behoben werden. Das Einstufungs- und Kennzeichnungsverzeichnis der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) enthält zahlreiche fehlerhafte oder veraltete Einstufungen von Stoffen. Dafür gibt es viele Gründe, darunter das Versäumnis, Einstufungen zu überprüfen und zu aktualisieren, sowie Änderungen der harmonisierten Einstufung von Inhaltsstoffen. Ungenaue Sicherheitsdatenblätter sind ebenfalls problematisch. Gerade bei ungenauen Informationen eines Sicherheitsdatenblattes sind gravierende Folgen zu befürchten. Darüber hinaus kann es dazu kommen, dass zuvor als nicht gefährlich eingestufte Substanzen im Lichte weiterer Forschungen als gefährlich klassifiziert werden müssen. So wurde bspw. Borsäure in der Vergangenheit als ungefährlich eingestuft. Später musste sie aber wegen ihrer reproduktionstoxischen Eigenschaften als sehr gefährlich klassifiziert werden, sodass neue Sicherheitsdatenblätter erforderlich wurden.

2.5. Im Paket zur Überarbeitung der CLP-Verordnung schlägt die Kommission einen delegierten Rechtsakt vor, um die Einstufung von Stoffen und Gemischen mit endokrinschädlichen (ED), persistenten, bioakkumulierbaren und toxischen (PBT), sehr persistenten und sehr bioakkumulierbaren (vPvB), persistenten, mobilen und toxischen (PMT) oder sehr persistenten und sehr mobilen (vPvM) Eigenschaften in neue etablierte Gefahrenklassen zu ermöglichen.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1).

2.6. In der Überarbeitung wird vorgeschlagen, der Kommission die Möglichkeit zu geben, stärker harmonisierte Einstufungsdossiers einzuleiten und zu finanzieren.

2.7. Es wird vorgeschlagen, die Methode zur Einstufung von Stoffen durch Unternehmen zu verbessern. Demnach soll es u. a. eine Verpflichtung zur Begründung abweichend gemeldeter Einstufungen im ECHA-Verzeichnis und eine frühzeitige Frist für die Aktualisierung von Meldungen geben.

2.8. Die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Vorschläge, die die verschiedenen Akteure der ECHA vorlegen wollen, wird verbessert, da sie verpflichtet sind, die ECHA über ihre Absichten in Kenntnis zu setzen.

2.9. In der Überarbeitung wird vorgeschlagen, die Kommunikation über gefährliche Chemikalien zu verbessern:

- Laut Vorschlag soll die Kennzeichnung für die Verbraucher klarer und verständlicher sein. Der Aufwand für die Lieferanten soll verringert und die Durchsetzung erleichtert werden. Es werden verbindliche Formatierungsvorschriften gelten, um die Lesbarkeit von Etiketten zu verbessern, einschließlich einer Mindestschriftgröße. Die breitere Verwendung von Faltetiketten wird erlaubt.
- Für den Verkauf von Chemikalien in Nachfüllbehältern sollen besondere Vorschriften gelten. Dieses System ist auf Chemikalien beschränkt, von denen weniger schwerwiegende Gefahren ausgehen.
- Eine freiwillige digitale Kennzeichnung von Chemikalien ist zulässig, aber Informationen über den Gesundheits- und Umweltschutz müssen nach wie vor stets dem Etikett auf der Verpackung entnehmbar sein.
- Ausnahmeregelungen soll es für Chemikalien geben, die in loser Schüttung an Verbraucher verkauft werden. Dazu zählen Brennstoffe und Gegenstände, die in sehr kleinen Verpackungen verkauft werden, darunter etwa Schreibgeräte.

2.10. Der Überarbeitungsvorschlag dient auch zur Beseitigung rechtlicher Lücken und Unklarheiten bei der Meldung von Online-Verkäufen und an Giftnotrufzentralen.

2.11. Beim Online-Handel muss der Anbieter sicherstellen, dass in der EU in Verkehr gebrachte Stoffe oder Gemische die Anforderungen der CLP-Verordnung erfüllen, was auch den Online-Fernabsatz aus Drittländern einschließt.

2.12. Die Bestimmung über die Meldung an Giftnotrufzentralen wird präzisiert. Die Akteure müssen sicherstellen, dass sie Giftnotrufzentralen in der gesamten EU unterrichten.

2.13. Eine wichtige Änderung soll es auch in der Werbung geben. Es wird eine Verpflichtung eingeführt, wonach die Werbung für gefährliche Stoffe und Gemische alle für Sicherheit und Umweltschutz maßgeblichen Informationen zu enthalten hat. Gefahrenklasse, Gefahrenhinweise und Piktogramme sollen in die Werbung integriert werden.

2.14. Zu den wichtigsten in der Chemikalienstrategie aufgeführten Maßnahmen, die die Kommission in diesem Vorschlag behandeln will, gehört die rechtsverbindliche Ermittlung der Gefahreneigenschaften endokriner Disruptoren (auf der Grundlage der WHO-Definition), die auf bereits entwickelten Kriterien für Pestizide und Biozide aufbaut und diese in allen Rechtsvorschriften anwendet. Neue Gefahrenklassen und -kriterien sind auf die umfassende Berücksichtigung von Umwelttoxizität, Persistenz, Mobilität und Bioakkumulation ausgerichtet.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagene gezielte Überarbeitung der CLP-Verordnung, die das wirksame und effiziente Funktionieren dieser Verordnung sicherstellen soll.

3.2. Der EWSA begrüßt den vorgeschlagenen delegierten Rechtsakt zur Festlegung neuer Gefahrenklassen für endokrine Disruptoren sowie für Stoffe und Produkte, die sich nicht in der Umwelt abbauen und sich in lebenden Organismen anreichern können oder das Risiko des Eintritts in die Gewässer einschließlich Trinkwasser bergen.

3.3. Ein Schwachpunkt der geltenden CLP-Verordnung ist, dass viele Chemikalien, die in der EU online verkauft werden, nicht mit der CLP-Verordnung konform sind. Sie gefährden die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Der EWSA begrüßt den Vorschlag, mit dem dieses Problem angegangen werden soll.

3.4. Es bleibt indes unklar, wie die vorgeschlagene Änderung der Vorschriften über Werbung durchgesetzt werden soll. Können Sanktionen sowohl gegen denjenigen, der eine regelwidrige Werbung veröffentlicht, als auch gegen den Verkäufer des Produkts, der die Werbung in Auftrag gibt, verhängt werden?

3.5. In einem Non-Paper, das im Mai 2022 veröffentlicht wurde, monierte das EEB, dass Unternehmen routinemäßig unvollständige oder fehlerhafte Daten zum Gefahrenpotenzial ihrer Chemikalien liefern, aber dennoch Marktzugang erhalten (was gegen die Regel „keine Daten, kein Markt“ verstößt). Infolgedessen behindert die schlechte Qualität der Registrierungsdossiers der Industrie die Regulierung erheblich.

3.6. In einem gemeinsamen Schreiben an die Kommission vom 27. Februar 2023 erklärten das EEB und verschiedene NRO, dass die Überarbeitungen der Regelwerke REACH und CLP eine große Chance sind, um die derzeitigen unbestreitbaren Datenlücken zu schließen und die erforderliche Regulierung schädlicher Chemikalien zu beschleunigen. Mit dem Schreiben wurde die ernste Besorgnis über diese Datenlücken zum Ausdruck gebracht, die eine wirksame Identifizierung und ein wirksames Risikomanagement besonders kritischer Chemikalien behindern.

3.7. Die Überarbeitungen der REACH-Verordnung und der CLP-Verordnung ergänzen einander. So werden beispielsweise neue Informationsanforderungen im Rahmen einer überarbeiteten REACH-Verordnung Informationen über die inhärenten Eigenschaften von Stoffen liefern, die ihre Einstufung in die neuen Gefahrenklassen der überarbeiteten CLP-Verordnung ermöglichen.

3.8. Um nicht gegen das Wettbewerbsrecht zu verstoßen, hat die ECHA den Unternehmen beim Austausch von Informationen zur Vorsicht geraten. Dies bedeutet, dass der Informationsaustausch auf das absolut Notwendige beschränkt wird, um kostspielige Doppelprüfungen zu vermeiden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Das Europäische Umweltbüro (EEB) veröffentlichte am 11. Juli 2022 einen Bericht über das Chemikalienrecht, in dem drei Hauptengpässe im Regulierungsprozess für Chemikalien festgestellt wurden:

- Industrieakteure reichen Dossiers mit unvollständigen oder unzuverlässigen Daten ein.
- Wissenschaftler in der EU versäumen es, entschlossen und vorsorgend zu handeln.
- Die Kommission bearbeitet die Dossiers zu langsam, obwohl sie rechtlich verpflichtet ist, innerhalb einer Dreimonatsfrist zu entscheiden.

4.2. Das EEB schlug vor, verbindliche Entscheidungsfristen und neue Sanktionen gegen Akteure vorzusehen, die nicht alle erforderlichen Daten beibringen, und bei der Chemikalienregulierung anhand des Vorsorgegrundsatzes vorzugehen.

4.3. In der Überarbeitung wurden Fristen für die Aktualisierung der Kennzeichnungen nach Änderung der Einstufung festgelegt. Es wird vorgeschlagen, dass die Frist von sechs Monaten auch dann gelten sollte, wenn zusätzlich zu einer bestehenden Gefahr eine neue Gefahr erkennbar ist. Bei Abweichungen zwischen neueren und veralteten Einstufungen sollten die Anmelder verpflichtet werden, ihre Notifizierungen innerhalb von sechs Monaten nach Änderung der Einstufung zu aktualisieren.

4.4. Die ECHA stellt in ihrem Bericht vom Juni 2022 fest, dass „[...] Gefahren bestätigt werden müssen, bevor mit Maßnahmen zum Risikomanagement angesetzt werden kann, und dass häufig mehr Daten benötigt werden“, weshalb „Unternehmen ihre Registrierungen proaktiv mit aktuellen Informationen aktualisieren müssen [...]“.

4.5. Für den Erfolg dieses Prozesses sind aktuelle Informationen ausschlaggebend. Daher müssen sich alle Akteure im Interesse der menschlichen Gesundheit und der Umwelt an diesem Prozess beteiligen. Wenn eindeutige Anhaltspunkte für eine unangemessene Verzögerung vorliegen oder wenn die übermittelten Daten unzureichend sind, sollten Sanktionen verhängt werden.

4.6. Wenn die ECHA die vorgeschlagene neue Verordnung wirksam umsetzen soll, wird sie mehr Mitarbeiter benötigen. Ein zusätzliches Problem ist, dass viele Mitgliedstaaten nicht genug Ressourcen haben, was ihre Fähigkeit zur Einreichung von Dossiers begrenzt.

4.7. Für die Durchsetzung der CLP-Verordnung sind die nationalen Behörden zuständig. Sie müssen außerdem prüfen, ob eine Substanz registriert oder vorregistriert wurde, und ob die Sicherheitsdatenblätter wahrheitsgetreu sind. Die ECHA ist nicht für die Durchsetzung verantwortlich, betreibt jedoch eine Plattform für den mitgliedstaatlichen Informationsaustausch über die Durchsetzung.

4.8. Die Kommission entwickelt derzeit einen Rahmen zur Überwachung der Funktionsweise der überarbeiteten Verordnung. Es ist von herausragender Bedeutung, dass in diesem Überwachungsprozess die Folgen für die auf Chemikalien angewiesenen Wertschöpfungsketten berücksichtigt werden. Außerdem müssen in diesem Prozess auch die Gesamtauswirkungen auf den Binnenmarkt für Chemikalien beobachtet werden.

4.9. Laut den neuen Bestimmungen für Online-Verkäufe muss es einen in der EU niedergelassenen Lieferanten geben, um sicherzustellen, dass chemische Stoffe den Anforderungen der Verordnung entsprechen. Dies gilt auch für den Online-Fernabsatz aus Drittstaaten in die EU. Mit diesem Vorschlag soll verhindert werden, dass der Verbraucher de jure und de facto zu einem Importeur aus einem Drittstaat wird. Allerdings gibt es keinen klaren Vorschlag dazu, wie dies erreicht werden könnte. Demnach erscheint es praktisch unmöglich, eine solche Regelung umzusetzen, solange die überarbeitete CLP-Verordnung nicht an das Global harmonisierte System der Vereinten Nationen zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (UN GHS) angeglichen ist.

4.10. Hersteller, die die Inhaltsstoffe eines Markenprodukts ändern, ohne den Markennamen zu ändern, sollten verpflichtet werden, einen besonderen Warnhinweis auf dem Etikett anzubringen, damit der Verbraucher die geänderte chemische Zusammensetzung erkennen kann.

4.11. Der Europäische Rat der chemischen Industrie⁽²⁾ ist der Auffassung, dass sich die Änderungen der CLP-Verordnung auf alle Wertschöpfungsketten auswirken werden. Somit muss die Kommission eine sorgfältige Analyse durchführen, um festzustellen, ob und inwieweit sich die Überarbeitung der CLP negativ auf strategische und wichtige Wertschöpfungsketten auswirken kann.

4.12. Geht von einer Chemikalie ein ungewisses, aber vermutetes Risiko aus, sind gemäß dem Vorsorgeprinzip Maßnahmen zu dessen Verringerung zu ergreifen, und zwar noch bevor ein umfassender wissenschaftlicher Nachweis hinsichtlich des Gefahrenpotenzials vorliegt.

4.13. Die Sicherheit der Beschäftigten in der chemischen Industrie ist von größter Bedeutung. Es sollte eine häufige Bewertung der Arbeitsplatzsicherheit stattfinden, damit alle Gesundheits- und Sicherheitsprotokolle vollständig und ordnungsgemäß eingehalten werden.

4.14. Der unsachgemäße Umgang mit Chemikalien und das Fehlen angemessener Risikobewertungen sind gravierende Probleme, die am Arbeitsplatz angegangen werden müssen. Die Arbeitnehmer in der chemischen Industrie müssen intensiv geschult werden, damit sie die Chemikalien, mit denen sie arbeiten, genau kennen. In den Chemiewerken müssen unbedingt alle Anlagen bzw. Ausrüstungen ordnungsgemäß gewartet werden, um die Arbeitnehmer vor Verletzungen oder Todesfällen aufgrund fehlerhafter Ausstattung zu schützen. Aus den Daten des Informationssystems für Großunfälle (EMARS) geht hervor, dass sich in den 12 000 registrierten Industriebetrieben mit hohem Risiko in der EU durchschnittlich mehr als 30 Industrieunfälle pro Jahr ereignen. Die Daten umfassen keine Unfälle in gefährlichen Anlagen, die nicht unter die Seveso-Richtlinie fallen. Auch Rohrleitungen und Transporte sind ausgenommen.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽²⁾ www.cefic.org

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Für einen starken und nachhaltigen Algensektor in der EU“

(COM(2022) 592 final)

(2023/C 228/18)

Ko-Berichterstatter: **Zsolt KÜKEDI**

Befassung	Europäische Kommission, 8.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	27.4.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	147/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Mitteilung der Kommission „Für einen starken und nachhaltigen Algensektor in der EU“. Algen können in vielerlei Hinsicht zur Abmilderung der Auswirkungen des Klimawandels und zur nachhaltigen Ernährung und Versorgung der rasch wachsenden Weltbevölkerung mit Energie beitragen.

1.2. Die Ansichten der europäischen Bevölkerung zu Algen sind geteilt. Insbesondere in Gebieten in der Nähe verunreinigter Gewässer geben Algenblüten Anlass zur Sorge. Gleichzeitig werden Algen in vielen Ländern — teilweise dank der europäischen Innovation — auch als mögliche Problemlösung gesehen. Der EWSA weist darauf hin, dass es bei der Entwicklung eines Algensektors gilt, Vertrauen in die Produkte zu schaffen und der Produktsicherheit verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass in der Mitteilung die Möglichkeit, in Süßwasser gezüchtete Algen als Nahrungsquelle zu nutzen, nicht ausreichend hervorgehoben wird. Darüber hinaus gilt dies nicht notwendigerweise nur für frisches Süßwasser, sondern auch für eutrophiertes Süßwasser, gebrauchtes Thermalwasser und sonstiges Abwasser, wo Algen Umwelt- oder Energiezwecken dienen können. Diese riesige und zu wenig erschlossene Ressource muss für die Entwicklung Europas und insbesondere der ländlichen Gebiete der EU herangezogen werden.

1.4. Mit Makroalgen aus Küstengewässern lassen sich zusätzliche Einnahmen für Fischereiunternehmen generieren. Ihre Ernte verringert die Eutrophierung und kann wertvolle Ökosystemgüter und -dienstleistungen zeitigen, einschließlich neuer Lebensräume für bestimmte Arten. Der Süßwasser-Makroalgensektor ist gerade erst im Entstehen begriffen und sollte in künftigen Strategiepapieren berücksichtigt werden.

1.5. In der EU ist der ununterbrochene Anbau von Mikroalgen hauptsächlich in geschlossenen Reaktoren denkbar, wobei die Produktion zwar kapitalintensiv, aber sehr hoch und zuverlässig und von vorhersehbarer Qualität ist. In Südeuropa ist der Anbau von Mikroalgen auch in Süßgewässern und Seen möglich.

1.6. Außerdem ist die Mikroalgenproduktion für einige Binnenmitgliedstaaten (z. B. Ungarn, Tschechien, Slowakei) im Prinzip die einzige Möglichkeit. Gleichzeitig verfügen einige dieser Länder über ein hohes Maß an wissenschaftlichem und technologischem Wissen, das es bei der Entwicklung eines europäischen Algensektors zu nutzen gilt.

1.7. Mit dem sehr unterschiedlichen Potenzial von Makro- und Mikroalgen, das mit abweichenden Merkmalen, Wirkungen und regulatorischen Erfordernissen einhergeht, muss auch unterschiedlich umgegangen werden. Nach Ansicht des EWSA ist die Makroalgen und Mikroalgen in der Mitteilung geschenkte Aufmerksamkeit nachvollziehbar, er empfiehlt allerdings, zu prüfen, wie die in Süßwasser angebauten Algen bestimmten Mitgliedstaaten (ohne Meeresküste) zum Vorteil gereichen könnten. Der EWSA empfiehlt einen ausgewogeneren Ansatz, der verwandte Sektoren einschließt, klar getrennte Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten sowie ggf. den Schutz des Binnenmarkts vor Billigimporten.

1.8. Die Nahrungsmittelversorgung stellt in der EU bis auf Weiteres kein Problem dar. Die Verfügbarkeit und die Preise erzeugter bzw. importierter Energie, von Düngemitteln und von Futtermittelbestandteilen, die Zunahme organischer Abfälle und der Rückgang der Ackerflächen sind dafür umso problematischer. Technologien, mit denen sich diese dringenden Probleme allgemein angehen lassen — und das gilt gerade für die Produktion und Nutzung von Algen —, müssen umfassend unterstützt werden.

1.9. Der EWSA stellt fest, dass Algen in der Mitteilung ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial zugeschrieben wird, das theoretische Potenzial des Algenanbaus jedoch noch höher ist, was es ermöglicht, mit einer wachsenden Nachfrage Schritt zu halten. EU-Mittel dürfen jedoch nur für tragfähige und nachhaltige wirtschaftliche Lösungen verwendet werden, weshalb der EWSA die Kommission auffordert, der wirtschaftlichen Effizienz der Algenproduktion sowie der ökologischen und der sozialen Dimension besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

1.10. Wie vom EWSA vorgeschlagen, müssen beim Aufbau der Algenindustrie Aufklärung über und Sensibilisierung für diese neue Branche im Interesse der gesellschaftlichen Akzeptanz und der Marktakzeptanz gefördert werden. Deshalb ruft er die Europäische Kommission dazu auf, durch repräsentative Umfragen, länderspezifische Aktionspläne sowie die Einbeziehung und selbst die Einrichtung sektoraler Organisationen besonderes Gewicht auf diesen Maßnahmenvorschlag zu legen.

1.11. Der EWSA empfiehlt der Kommission, den beteiligten Mitgliedstaaten und der Algenindustrie folgende Vorschläge zur Entwicklung eines Algensektors zu prüfen:

- Eingliederung der Algenproduktion in bestehende landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten für Lebensmittel, Futtermittel sowie industrielle und energetische Rohstoffe,
- stärkere Hervorhebung der Algenproduktion auf Süßwasserbasis in der Mitteilung,
- Einleitung eines Normungsprozesses für alle Algenarten, der auch die Ausarbeitung einer integrierten Strategie für Meereserzeugnisse umfassen könnte,
- auf der Grundlage bewährter Verwaltungsverfahren Beseitigung der Fragmentierung der Rechtsvorschriften und Ausweitung der Genehmigungsmodelle auf Algen,
- Aufnahme der verschiedenen Algenarten in den EU-Lebensmittelkatalog,
- Schließung der Fachwissens-, Technologie- und Innovationslücken mithilfe eines ehrgeizigen Programms zur kurz- und mittelfristigen Forschungsfinanzierung,
- Einrichtung und Finanzierung von Banken mit Algenvermehrungsgut für Algenerzeuger und FuE-Projekte sowie Verfügbarkeit von Rohstoffen zu einem angemessenen Preis,
- Prüfung der wirtschaftlichen Aspekte der Produktion und der potenziellen Anwendungen zur Entwicklung eines wirtschaftlich tragfähigen Algensektors sowie Schutz des Binnenmarkts vor Billigimporten.

1.12. Der EWSA fordert die europäischen Institutionen auf, dem Thema Wasser Vorrang einzuräumen und einen „europäischen blauen Deal“ zu entwickeln, um die Wasserressourcen zu erhalten, besser zu nutzen und die damit verbundenen Herausforderungen angemessen anzugehen. Hierfür ist die Entwicklung eines EU-Algensektors ein wichtiger Schritt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Am 15. November 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Für einen starken und nachhaltigen Algensektor in der EU“⁽¹⁾. In der Mitteilung wird die Entwicklung neuartiger und nachhaltiger Wege zur Ernährung der rasch wachsenden Weltbevölkerung und zu ihrer Versorgung mit nachhaltiger Energie vorgeschlagen. In der Mitteilung wird betont, dass für eine sichere Rohstoff- und Energieversorgung das Potenzial von Algen als erneuerbare Ressource in Europa genutzt werden muss.

2.2. Die Mitteilung der Kommission ist folgerichtig und fügt sich nahtlos in eine Reihe von bisher veröffentlichten einschlägigen Dokumenten ein, in denen das erhebliche wirtschaftliche Potenzial sowie die ökologischen und sozialen Vorteile des großflächigen Anbaus von Mikro- und Makroalgen in der EU anerkannt werden. In der Mitteilung werden 23 Maßnahmen festgelegt, mit denen der Governance-Rahmen und die Rechtsetzung verbessert, ein günstigeres Unternehmensumfeld für den Algenanbau geschaffen, das öffentliche Bewusstsein und die Verbraucherakzeptanz für Algen und algenbasierte Erzeugnisse erhöht sowie Wissens-, Forschungs- und Technologielücken geschlossen werden sollen.

2.3. In der europäischen Politik — sei es im europäischen Grünen Deal⁽²⁾ oder in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“⁽³⁾ — wird das Potenzial von angebauten (Meeres)Algen und anderen algenbasierten Produkten als CO₂-arme Proteinquelle für Lebens- und Futtermittel hervorgehoben. Laut der Mitteilung „Strategische Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur in der EU für den Zeitraum 2021-2030“⁽⁴⁾ sollte der Anbau von Algen, sowohl von Makroalgen (Meeresalgen) als auch von Mikroalgen, gefördert werden, um so zur Verwirklichung mehrerer Ziele des europäischen Grünen Deals beizutragen. In der Mitteilung über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe⁽⁵⁾ wird das Potenzial von Algen für die auf blauem Kohlenstoff beruhende Wirtschaft anerkannt. Auch in der Mitteilung über eine nachhaltige blaue Wirtschaft⁽⁶⁾ wird auf das Potenzial von Algen für die Gewährleistung eines nachhaltigen Lebensmittelsystems und der weltweiten Ernährungssicherheit hingewiesen.

2.4. Algen sind nicht nur ein umweltfreundlicher (grüner) Rohstoff, sondern ihre systemische Nutzung steht auch im Einklang mit dem Grundsatz der Abfallminimierung der blauen Wirtschaft, d. h., sie sind potenziell sowohl ein „blaues“ als auch ein „grünes“ Produkt.

2.5. Der Algenanbau stellt für fast alle Aspekte des europäischen Grünen Deals einen Mehrwert dar:

- Klimaschutz durch Dekarbonisierung,
- Erzeugung von Biogas und Biokraftstoffen für die Energieversorgung,
- Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft durch Abfallbewirtschaftung und Null-Schadstoff-Ziel,
- Förderung eines gesunden und umweltfreundlichen Lebensmittelsystems,
- Schutz und Wiederherstellung von Ökosystemen und biologischer Vielfalt sowie Entwicklung von Umweltdienstleistungen,
- Null-Schadstoff-Ziel.

Die Steigerung der Algenproduktion bietet die folgenden konkreten Optionen⁽⁷⁾:

- nachhaltige Herstellung von Lebensmitteln (einschließlich Säuglingsnahrung) oder Nahrungsergänzungsmitteln (z. B. Vitamine, Carrageen) ohne Nutzung landwirtschaftlicher Flächen,
- Erzeugung von Biogas und Biokraftstoffen der neuen Generation,
- Herstellung von Kosmetika, Gesundheitsprodukten (pharmazeutische Extrakte, Pigmente, Thalassotherapie) und industriellen Rohstoffen (Zellstoff/Biofasern) mit hohem Mehrwert,

⁽¹⁾ Für einen starken und nachhaltigen Algensektor in der EU, COM(2022) 592 final, 15.11.2022.

⁽²⁾ Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

⁽³⁾ Vom Hof auf den Tisch — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

⁽⁴⁾ Strategische Leitlinien für eine nachhaltigere und wettbewerbsfähigere Aquakultur in der EU für den Zeitraum 2021-2030, COM(2021) 236 final, 12.5.2021.

⁽⁵⁾ Nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe, COM(2021) 800 final, 15.12.2021.

⁽⁶⁾ Umgestaltung der blauen Wirtschaft der EU für eine nachhaltige Zukunft, COM(2021) 240 final, 17.5.2021.

⁽⁷⁾ Quellenangabe und weitere Optionen: Babich et al., *Algae: Study of Edible and Biologically Active Fractions, Their Properties and Applications*, Plants 2022, 11(6), 780, <https://doi.org/10.3390/plants11060780>, und Poonam Sharma, Nivedita Sharma (2017), *Industrial and Biotechnological Applications of Algae: A Review*, Journal of Advances in Plant Biology — 1(1):01-25. DOI 10.14302/issn.2638-4469.japb-17-1534, <https://openaccesspub.org/article/530/japb-17-1534.pdf>.

- Herstellung von Nahrungsergänzungsmitteln (Ertrags- und/oder Qualitätssteigerung, Soja-/Fischmehleinsparung),
- Herstellung von Pflanzen-Biostimulanzien (Bodenverbesserungsmittel, Blattdünger),
- Vorteile für die Umwelt (Abwasserbehandlung, Messung der Wasserqualität, CO₂-Emissionszertifikate).

2.6. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung angekündigt, dass „das Augenmerk auf das Potenzial von Algen in der EU gelegt und ein kohärenter Ansatz festgelegt [wird], einschließlich zielgerichteter Maßnahmen zur Ausweitung einer regenerativen Form des Algenanbaus und der Algenerzeugung in der gesamten EU und zur Weiterentwicklung der Märkte für Algenanwendungen in Lebensmittel- und Non-Food-Produkten und ihrer Entwicklung zu Mainstream-Märkten“.

2.7. Mit einer „regenerativen Form des Algenanbaus und der Algenerzeugung“ lassen sich nicht nur Sonnenenergie und Nährstoffe in pflanzliche Biomasse umwandeln und kann zur Wiederherstellung von Ökosystemen beigetragen werden, sondern der „Anbau von Seetang ermöglicht eine Erzeugung wertvoller Ökosystemgüter und -dienstleistungen, einschließlich der Schaffung neuer Lebensräume für Fische und bewegliche wirbellose Arten“.

2.8. Momentan stellen die Meere und Ozeane eine riesige und zu wenig erschlossene Ressource dar, „aus [der] derzeit nur bis zu 2 % der Lebensmittel gewonnen werden, obwohl sie mehr als 70 % der Erdoberfläche ausmachen“. Gleichzeitig lassen sich nicht nur die Meere und Ozeane als aquatischer Lebensraum nutzen, sondern auch eutrophiertes Süßwasser (seien es Flüsse und Seen oder vom Menschen gebaute Wasserreservoirs, Bewässerungskanäle usw.), gebrauchtes Thermalwasser und Abwasser.

2.9. Mit Algen ließe sich das Problem der Knappheit an Düngemitteln, Futtermittelbestandteilen und Energie infolge des russisch-ukrainischen Krieges wirksam und nachhaltig eindämmen⁽⁸⁾.

2.10. Bei der Nachfrage nach Algen besteht enormes Wachstumspotenzial⁽⁹⁾: Während die europäische Nachfrage nach marinen Makroalgen 2019 bei rund 270 000 Tonnen lag, könnte sie bis 2030 auf 8 Mio. Tonnen steigen und einen Wert von 9 Mrd. EUR erreichen. Durch diesen Anstieg könnten etwa 85 000 Arbeitsplätze geschaffen, jährlich Tausende von Tonnen Phosphor und Stickstoff aus den europäischen Meeren entfernt, pro Jahr eine Senkung von bis zu 5,4 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen bewirkt und der Druck auf Landflächen verringert werden. Der EWSA stellt fest, dass der Algenanbau theoretisch ein größeres Potenzial besitzt als die aktuelle Nachfrage und daher mit einer wachsenden Nachfrage Schritt halten kann.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Generell haben die Durchschnittsbürgerinnen und -bürger sowie die Unternehmen in Europa eine negative Einstellung gegenüber Algen: Algen werden mit Seetang am Strand oder einem See mit durch Algenblüte verfärbtem Wasser assoziiert. Aufgrund ihrer physischen Struktur und Lebensform sind Algen jedoch einzigartige und nützliche Organismen.

3.2. Der Begriff „Algen“ bezeichnet eine Gruppe von etwa 72 500 Arten fotosynthetisch aktiver Wasserorganismen⁽¹⁰⁾. Bei 20 % der Arten handelt es sich um Makroalgen, also große, mehrzellige Algen, die typischerweise im Meer vorkommen, bei den übrigen Arten hingegen um Mikroalgen, die sich auch effizient künstlich anbauen und vielseitiger nutzen lassen, deren Produktion aber teurer ist. Die Makroalgen und Mikroalgen im Rahmen der Initiative geschenkte Aufmerksamkeit ist angesichts der Tatsache, dass derzeit weltweit 36 Mio. Tonnen Makroalgen und 0,05 Mio. Tonnen Mikroalgen produziert werden, nachvollziehbar.

3.3. Mit der Mitteilung werden für den europäischen Algenerzeugungssektor ehrgeizige, aber realistische Perspektiven eröffnet. Darin wird der Algensektor mit seinen Möglichkeiten und Grenzen weitgehend präzise analysiert, das Programm ist kohärent und die Maßnahmen scheinen im Allgemeinen konkret und für die Entwicklung des europäischen Algensektors in naher Zukunft relevant zu sein. Dennoch müssen die einzelnen Elemente präzisiert und näher erläutert werden. Hinsichtlich der Umsetzung sollte für Kohärenz mit anderen Sektoren, wie dem traditionellen Agrar- und Lebensmittelsektor und den Sektoren für Meereserzeugnisse (Fischerei und Tieraquakultur), gesorgt werden.

⁽⁸⁾ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 23./24. Juni 2022.

⁽⁹⁾ Gemäß Schätzungen aus einer Studie des Bündnisses „Seaweed for Europe“ mit dem Titel *Hidden champion of the ocean — Seaweed as a growth engine for a sustainable European future*.

⁽¹⁰⁾ Michael D. Guiry schätzt in seiner Studie mit dem Titel *How many species of algae are there?* die Zahl der Algenarten auf eine Million, während in der Online-Taxonomie-Datenbank *AlgaeBase* die Zahl 72 500 angegeben ist. Siehe Guiry (2012) <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27011267/> DOI: 10.1111/j.1529-8817.2012.01222.x.

3.4. Derzeit ist die Algenproduktion klar von anderen Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugung getrennt. Die Algenerzeugung darf jedoch nicht als völlig eigenständige Branche betrachtet werden, sondern sollte in die bestehenden landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten für Lebensmittel, Futtermittel sowie industrielle und energetische Rohstoffe eingebettet werden. Der EWSA betont, dass die Algenproduktion und andere damit zusammenhängende Tätigkeiten im Rahmen eines gemeinsamen Systems geregelt werden müssen, insbesondere hinsichtlich folgender Aspekte:

- der Sektoren der Kraftwerke und der Abwasserbehandlung (komplexe Abwasserbehandlung, Nutzung von Abwärme und CO₂),
- der Verknüpfung landwirtschaftlicher Biogasanlagen mit der Algenproduktion/-nutzung (z. B. Güllenutzung, Verringerung des landwirtschaftlichen Flächenbedarfs, Verwendung von Algen als Kosubstrat bei der Biogaserzeugung),
- der teilweisen Ersetzung des Bedarfs an Eiweißfuttermitteln für die Tierhaltung (damit zusammenhängende ernährungstechnische und diätetische Forschung im Bereich Ernährung und Diätetik),
- der nachhaltigen Wiederherstellung eutrophierter Ökosysteme freier Gewässer.

3.5. Da es sich um einen wenig entwickelten neuen Sektor handelt, sollte besonderes Augenmerk auf die Förderung seiner Entwicklung gelegt und ein Normungsprozess eingeleitet werden. Dies könnte sogar mit der Ausarbeitung einer integrierten Strategie für Meeresfrüchte und andere Meereserzeugnisse einhergehen, die Tätigkeiten wie Fischerei, die Nutzung wild lebender Organismen und die Tieraquakultur umfasst und neben dem Lebensmittelsektor auch auf die Frage der auf Algen basierenden Biokraftstoffe eingeht. Der Anbau von Seetang kann auch denjenigen Fischern eine Alternative bieten, die mit einer geringeren Produktion anderer Rohstoffe und steigenden Kosten konfrontiert sind und möglicherweise ihre traditionellen Tätigkeiten ändern müssen. Ein solcher integrierter Ansatz ist in dieser Mitteilung kaum zu finden.

3.6. Viele der vorgesehenen Maßnahmen konzentrieren sich hauptsächlich auf den Offshore-Anbau. Dies ist angesichts der derzeitigen Produktionsraten von Makro- und Mikroalgen und der Tatsache, dass der Anbau von Mikroalgen derzeit in Europa noch unterentwickelt ist, nachzuvollziehen, doch sollte das Ziel, den Algenanbau auszubauen, alle Algenarten umfassen. Seetang kann in Ländern mit Küsten und Inseln angebaut werden, in der Regel unter natürlichen Bedingungen, je nach Art und Verwendungszweck. Der Anbau von Mikroalgen wiederum, der im Allgemeinen an Land erfolgt, ist ebenfalls sehr wichtig, insbesondere für die Eiweiß- und Lipidproduktion, und darf nicht vergessen werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Süßwasseralgen (Mikro- und Makroalgen) und in Abwasser gezüchtete Algen, eine vielversprechende Biomassequelle, die als organischer Rohstoff dient und so zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur abgelegener und dünn besiedelter Gebiete und damit zur langfristigen Vision für die ländlichen Gebiete der EU ⁽¹¹⁾ beiträgt.

3.7. Ein bekanntes Haupthindernis für die Algenerzeugung, insbesondere bei Makroalgen, sowohl im Meer als auch an Land, sind die Fragmentierung der Rechtsvorschriften und die nicht nur zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats herrschenden großen Unterschiede bzw. sogar das völlige Fehlen von Vorschriften über Algen. Denn die Genehmigungsmodelle werden in der Regel für Wassertiere (Fische, Muscheln usw.) konzipiert. Algen sind sehr häufig nicht in den für das Genehmigungsverfahren verwendeten Formularen aufgeführt, sodass für Algen nicht einmal eine Genehmigung beantragt werden kann. Der EWSA empfiehlt, für jede Stufe des Algenanbaus und für alle Anwendungsgebiete von Algen (Lebensmittel, Futtermittel, Biokraftstoffe, Kosmetika, Arzneimittel usw.) eine vollständige europaweite Übersicht über alle Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren zu erstellen und diese den Mitgliedstaaten als Vorbild für die Entwicklung bewährter Verwaltungspraktiken an die Hand zu geben sowie für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den Handel innerhalb und außerhalb der EU heranzuziehen.

3.8. Für die Entwicklung eines wirklich europäischen Algen-Lebensmittelsektors ist es unerlässlich, die Aufnahme von Algenarten oder -gruppen in den Lebensmittelkatalog der EU zu fördern. Viele der derzeit anerkannten Arten stammen aus Drittländern (insbesondere aus Asien), was ein Hindernis darstellen kann, insbesondere für kleinere Unternehmen und Investoren, die eng verwandte oder ähnliche europäische Arten anbauen wollen. Darüber hinaus sollten die die Algen betreffenden Teile des Lebensmittelkatalogs überprüft und die Aufnahme neuer Arten oder Gattungen gefördert werden.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 345 final — Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU — Für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete bis 2040 und ABL C 290 vom 29.7.2022, S. 137.

3.9. Angesichts der — wenn auch grundlosen und auf ihrer mangelnden Kenntnis beruhenden — Abneigung der Gesellschaft gegenüber Algen sollten auf allen Verwaltungsebenen die Aufklärung über und die Sensibilisierung für diese neue Branche sowie ihre Integration und ihre Systematisierung gefördert werden, was sich in den vorgeschlagenen Maßnahmen eindeutig widerspiegeln sollte. Hierfür denkbare Schritte wären:

- einheitliche, an die breite Öffentlichkeit und die Unternehmen gerichtete, repräsentative nationale Umfragen mit einheitlichen Fragen und einer homogenen Methode,
- Ausarbeitung länderspezifischer Aktionspläne auf dieser Grundlage mit dem Ziel, eine positivere Einstellung zu bewirken,
- Gründung von Branchenverbänden.

3.10. Da der Algensektor für Europa ein neuer Sektor ist, bestehen hinsichtlich des Fachwissens sowie der Technologie und Innovation erhebliche Lücken. Die bestehenden Wissenslücken wurden zwar weitgehend ermittelt, müssen jedoch mithilfe eines ehrgeizigen Programms zur kurz- und mittelfristigen Forschungsfinanzierung geschlossen werden. Zur Schließung dieser Lücken ist auf allen Ebenen des Algenanbaus sowohl die Grundlagenforschung (strategische Forschung) als auch die angewandte Forschung unerlässlich:

- vorrangige Unterstützung der Grundlagenforschung: bei den Mikroalgen in erster Linie in Bezug auf die Anbautechnik, bei den Makroalgen hauptsächlich in Bezug auf eine effiziente Ernte sowie die Prüfung der Artenzusammensetzung der Meeresgewässer in verschiedenen Ländern und bei allen Algenarten in Bezug auf die Nutzbarkeit,
- bei der angewandten Forschung mit hohem Mehrwert (Arzneimittel, Kosmetika, Blattdünger, Lebensmittel) Verbesserung des Marktumfelds.

3.11. Da zuverlässige Qualität (Artenzusammensetzung) und hohe Algenerträge in Europa nur in geschlossenen oder halbgeschlossenen Systemen erzielt werden können, die sauberes Vermehrungsgut erfordern, dessen Erzeugung in industriellen Systemen nicht rentabel ist, muss eine ausreichende Zahl von Algenvermehrungsgutbanken eingerichtet, deren Betrieb finanziert und dafür gesorgt werden, dass die Rohstoffe den Algenerzeugern und für FuE-Projekte zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen.

3.12. Der Algensektor verfügt über ein erhebliches Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die gut bezahlt sein und angemessene Arbeitsbedingungen bieten sollten. Der Algensektor sollte in besonderem Maße vom Aufbau der für den europäischen Blauen Deal erforderlichen Kompetenzen profitieren; dabei gilt es, in die Ausbildung zu investieren. KMU sollten nicht aufgrund von Hindernissen für den Eintritt in den Algensektor von diesem Geschäftssegment ausgeschlossen sein. Der EWSA begrüßt die Einrichtung von Produktionsketten für Seetang, bei denen unlautere Praktiken vermieden werden.

3.13. Ein effizientes Wachstum des Algensektors lässt sich nur mit besseren Rahmenbedingungen für Unternehmen erreichen. Es gilt, die wirtschaftlichen Aspekte der Produktion und der potenziellen Anwendungen sorgfältig zu prüfen sowie zu untersuchen, wie sie verbessert werden können. In Maßnahme 7 wird beispielsweise die Förderung des Ersatzes von Futtermitteln auf der Basis von Fisch durch algenbasierte Futtermittel (in der Aquakultur) erwähnt. Beim Fischfutter lassen sich fast alle fischbasierten Bestandteile leicht durch Bestandteile auf Algenbasis (Proteine, Fettsäuren usw.) ersetzen, ihre Herstellung ist jedoch viel teurer als diejenige von Erzeugnissen auf Fisch- oder Sojabasis mit ähnlichen Eigenschaften. Da Futtermittel den Großteil der Produktionskosten der Fischzüchter ausmachen, die in der Regel über schmale Gewinnspannen verfügen, sind auf Algen basierende Futtermittel schlichtweg wirtschaftlich nicht tragfähig. Es sollten daher Maßnahmen vorgesehen werden, mit denen die Kosten für die Herstellung von algenbasierten Bestandteilen gesenkt werden, wobei vermieden werden sollte, dass an Algen strengere Überwachungs- und Normungsanforderungen als an andere landwirtschaftliche Erzeugnisse gestellt werden. Alle Hersteller von Lebensmittel(bestandteile)n sollten gleichbehandelt werden, um auf dem Markt für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Sollten sich die Bestandteile auf Algenbasis nachweislich als nachhaltiger erweisen, könnte für ihre Verwendung ein Umweltzertifikat (Umweltsiegel) vergeben werden, was die Verbraucherinnen und Verbraucher dazu veranlassen könnte, einen höheren Preis für ein umweltfreundlicheres Produkt zu akzeptieren.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — EU-Politikrahmen für biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe“

(COM(2022) 682 final)

(2023/C 228/19)

Berichtersteller: **András EDELÉNYI**

Ko-Berichtersteller: **Alessandro MOSTACCIO**

Befassung	Europäische Kommission, 8.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	13.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	134/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

1.1. begrüßt die zur rechten Zeit vorgelegte Mitteilung zum EU-Politikrahmen für biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe, denn es geht um einen Bereich, der neue **Möglichkeiten** eröffnet, **um sich den Zielen der Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft zu nähern**. Bei angemessener Regulierung kann Biokunststoff zur „grünen“ Entwicklung beitragen (geringerer Verbrauch an fossilen Brennstoffen, weniger Verschmutzung durch Kunststoffe, mehr getrennte Abfallsammlung);

1.2. betont, dass die EU glücklicherweise zu den **Vorreitern bei der Entwicklung von Biokunststoffen und biologisch abbaubaren Kunststoffen** gehört und zwischen 2007 und 2020 mit Mitteln in Höhe von 1 Mrd. EUR mehr als 130 Forschungsprojekte finanziert hat⁽¹⁾. Die EU ist weltweit der zweitgrößte Hersteller von Biokunststoffen und sollte ihre Stellung auf dem Weltmarkt noch weiter ausbauen, indem sie sich auf Produkte mit dem größten Mehrwert, d. h. **biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare** Produkte, konzentriert (die asiatischen Hersteller beschränken sich meist auf kompostierbare, aber nicht erneuerbare Produkte);

1.3. ist der Ansicht, dass die Messlatte im globalen Wettbewerb durch die Erzielung eines größtmöglichen Umweltnutzens höher gelegt werden kann, wenn es mithilfe des neuen Rechtsrahmens gelingt, die industriellen Anwendungen mit dem höchsten Mehrwert für die Umwelt auszuwählen, und wenn bei allen neuen auf den Markt gebrachten Produkten klare und wahrheitsgetreue Angaben gemacht und die Verbraucher so in die Lage versetzt werden, proaktiv an der Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft mitzuwirken;

1.4. empfiehlt der Kommission, ihre Schlüsse auf der Grundlage einer **vergleichenden Analyse der Vorzüge biobasierter, biologisch abbaubarer und kompostierbarer Kunststoffe gegenüber fossilbasierten Kunststoffen** zu ziehen. Allzu zaghafte, nicht vergleichende Empfehlungen bieten möglicherweise keine ausreichende Orientierungshilfe für Forschung, Innovation und anlaufende Investitionstätigkeiten. Dadurch wird möglicherweise der Fortschritt behindert und der Wettbewerbsvorsprung der EU geschmälert;

1.5. empfiehlt eine systematische Überprüfung aller Maßnahmen, die sich direkt und indirekt auf das **legislative und normative Umfeld** auswirken. Dies sollte im Einklang mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen erfolgen. Dadurch könnten die Verwirrung gemindert und die Nutzer geschützt werden;

⁽¹⁾ Gemeinsames Unternehmen für ein kreislaforientiertes biobasiertes Europa.

1.6. plädiert dafür, dass die **stufenweise hierarchische Priorisierung** bei der Bewertung von Stoffen, Produkten und Verfahren zur Anwendung kommen sollte, auch im Hinblick auf kreislaufwirtschaftliche und nachhaltigkeitsbezogene Aspekte. Dies gilt für Rohstoffe, Biomasse und Lebensmittelketten sowie für die verschiedenen Stufen des Kaskadenrecyclings. Im Zuge der Umsetzung der **überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III)** wird sich die Prioritätenreihenfolge, nach der die stoffliche Wiederverwendung/das stoffliche Recycling (erneuerbare Materialien) Vorrang vor der energetischen Wiederverwertung (erneuerbare Energie) hat, weiter durchsetzen;

1.7. ist davon überzeugt, dass die **Lebenszyklusanalyse (Life cycle analysis — LCA)** ein ausgezeichnetes Instrument zur Bewertung bestimmter Nachhaltigkeitsaspekte von Produkten ist und somit als Orientierungshilfe für geplante oder laufende Forschungs-, Innovations- und Investitionstätigkeiten dient. Es sind jedoch erhebliche weitere Anstrengungen erforderlich, um die Mängel der derzeit angewandten Methoden zu beheben und Unsicherheiten im Zusammenhang mit der unzureichenden Berücksichtigung des Mehrwerts des biogenen Kohlenstoffs ⁽²⁾ und der Auswirkungen auf das Naturkapital zu verringern;

1.8. ist der Auffassung, dass bei den meisten aktuellen Methoden der **Kostenrechnung und Preisgestaltung** die Auswirkungen zusätzlicher Komponenten, die im Wege des Recyclings zurück in den Produktionskreislauf fließen, in Bezug auf die daraus erwachsenden Ausgaben und Gewinne nicht internalisiert und erfasst werden. Ein realistisches System der **erweiterten Herstellerverantwortung**, das auf der LCA beruht und auf die spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten ist, kann die schlechte Preiswettbewerbsfähigkeit von aus Biopolymeren hergestellten Produkten neu ausrichten und korrigieren;

1.9. gibt zu bedenken, dass eine Auswahl von Handlungsbereichen im Rahmen eines „**Mehrwert Europas**“ ⁽³⁾ dazu beitragen kann, die dem erforderlichen raschen Fortschritt im Wege stehenden Schwachstellen zu ermitteln und zu beseitigen. Dies ist besonders wichtig in den Bereichen Daten, Überwachung, Debatten und Unterstützung von Forschung und Innovation;

1.10. empfiehlt der Kommission, die **zyklischen Überprüfungen** wichtiger Entwicklungen im Biopolymer-Ökosystem fortzusetzen. Die integrierten Methoden und Instrumente der öffentlichen Konsultation sind eine gute Möglichkeit, alle Interessenträger einzubeziehen, vor allem indem über die verschiedenen repräsentativen Verbände für die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft gesorgt wird;

1.11. ermutigt die Mitgliedstaaten, sowohl für biobasierte Kunststoffe als auch für kompostierbare Kunststoffe einen verbindlich vorgeschriebenen **Gehalt an biobasiertem Kunststoff** einzuführen. Es wird vorgeschlagen, dass sämtliches Trägermaterial (Werbung, Warenzeichen usw.) auf endgültigen Standards und Normen beruhen sollte. Dazu sollte bei der Messung des zertifizierten Gehalts an biogenem Kohlenstoff die Radiokarbondatierung oder C14-Methode eingesetzt werden. Die Methode der Massenbilanzierung kann zur Angabe des Biomassegehalts bei komplexeren, mehrfachen oder zwischengeschalteten Recyclingvorgängen geeignet sein, allerdings sollten die Verbraucher entsprechend darauf hingewiesen werden;

1.12. nimmt die Vorschriften zum Verbot von Einwegkunststoffartikeln zur Kenntnis, schlägt jedoch eine genauere Definition ihres Anwendungsbereichs und eine präzisere Formulierung vor, da bestimmte Kunststoffprodukte und -anwendungen, die **für den Einweggebrauch bestimmt** bzw. **keine Pfand- oder Mehrwegprodukte** sind und somit nicht wiederverwendet oder mechanisch recycelt werden können, seiner Ansicht nach in der Verordnung nicht ausgeschlossen werden sollten. In diesen Fällen sollte dem Einsatz biobasierter und/oder biologisch abbaubarer und kompostierbarer Kunststoffe Vorzug gegeben werden;

1.13. hebt hervor, dass **mechanische (kurze) Recyclingkreisläufe** aufgrund ihrer relativ geringen Komplexität oft von Vorteil sind, jedoch auch Nachteile haben, darunter Downcycling durch Mischen von Stoffen, Dickenbegrenzungen, Recyclingertrag und Energiebedarf. Ein komplexer Nachhaltigkeitsvergleich könnte zu dem Schluss führen, dass es vorteilhafter ist, biobasierte Polymere einzusetzen oder verschiedene (organische und/oder chemische) Recyclingwege zu nutzen. In diesem Fall kann der Einsatz sowohl biobasierter als auch kompostierbarer Kunststoffe die sinnvollste Option sein. Techniken zur Trennung dünner Folien müssen erst noch entwickelt werden;

⁽²⁾ Die Aufnahme (Bindung) von biogenem Kohlenstoff aus der Umwelt sollte bei der Berechnung des ökologischen Fußabdrucks von den CO₂-Emissionen abgezogen, d. h. bei der Bestimmung der Klimaauswirkungen positiv berücksichtigt werden.

⁽³⁾ Bereiche, in denen die EU gemeinsam einen Mehrwert schaffen kann, im Gegensatz zu einzelnen Mitgliedstaaten, die ohne gegenseitige Abstimmung und gemeinsame Ressourcen getrennt voneinander handeln.

1.14. ist der Auffassung, dass **biologisch abbaubare**, nach EU-Standards zertifizierte Kunststoffe Möglichkeiten zur Eindämmung der Verschmutzung durch Kunststoffe bieten, indem die **Ansammlung von Mikro- und Nanoplastikabfällen** und so auch die durch nicht biologisch abbaubare Kunststoffe verursachten Schäden **verringert** werden. Derzeit gibt es nur wenige — wenn auch sehr wichtige — Anwendungsbereiche für einen kontrollierten biologischen Abbau in bestimmten freien, natürlichen Umgebungen. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um **systemische Methoden** zu entwickeln, **bei denen stoff- und umweltrelevante Faktoren berücksichtigt werden**, um die für einen biologischen Abbau im Boden und in anderen bestimmten offenen Umgebungen verfügbaren Optionen zu nutzen.

1.15. ist davon überzeugt, dass die **industrielle Kompostierung** und der Einsatz kompostierbarer Kunststoffe hervorragende Möglichkeiten sind, die Sammlung und Verwendung von Lebensmittelabfällen zu verbessern. Neben der Rückführung von Kohlenstoff in den Boden ermöglichen diese Techniken auch, **Lebensmittelabfälle und Verpackungen** (bzw. andere kompostierbare Anwendungsformen) **gemeinsam zu entsorgen und zu recyceln**. Die Mitgliedstaaten sollten angehalten und dabei unterstützt werden, die ab 2024 **verpflichtende getrennte Sammlung organischer Abfälle** einzuführen. Im Hinblick darauf sollte bereits damit begonnen werden, kompostierbare Kunststoffe bspw. für Tüten und andere lebensmittelbezogene Anwendungsbereiche sowie Infra- und Organisationsstrukturen und Sensibilisierungskampagnen zu entwickeln;

1.16. fordert, den **Anwendungsbereich kompostierbarer Kunststoffe** nicht auf die in dem Kommissionsvorschlag über Verpackungen und Verpackungsabfälle genannten Einsatzmöglichkeiten zu beschränken. Erfahrungen und bewährte Verfahren zeigen, dass kompostierbare Kunststoffe in einer Reihe von Bereichen eine positive Rolle spielen können, vor allem in Anwendungsbereichen mit Lebensmittelkontakt, in geschlossenen Kreisläufen und bei dünnen Folien.

2. Hintergrund der Stellungnahme, Glossar und aktueller Stand in der Kunststoffbranche

2.1. Begriffsbestimmungen für erneuerbare Kunststoffe:

- „Biokunststoff“ ist ein allgemeiner Sammelbegriff, der nicht verwendet werden sollte, weder im Zusammenhang mit der Vermarktung von Kunststoffen noch mit ihrem Einsatz, da dieser Begriff missbräuchlich verwendet werden und/oder irreführend sein bzw. negative Assoziationen hervorrufen kann. Hier steht dieser Begriff für „biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe“.
- **„Biobasierte Kunststoffe“ (pflanzenbasierte Kunststoffe)**: aus erneuerbaren, nicht fossilen Rohstoffen hergestellte Kunststoffe⁽⁴⁾. Biobasierte Kunststoffe können biologisch abbaubar oder nicht biologisch abbaubar sein. **Drop-In-Biokunststoffe** weisen dieselbe chemische Struktur auf wie vergleichbare fossilbasierte Kunststoffe. „Teilbiobasierte“ Kunststoffe („bio-attributed plastics“) können als Kunststoffe definiert werden, denen ein gewisser Gehalt an biobasiertem Kunststoff zugeordnet werden kann.
- **Biologisch abbaubare Kunststoffe**: Kunststoffe, die **am Ende ihrer funktionellen Lebensdauer** durch Mikroorganismen zu Wasser, Biomasse, Mineralsalzen und Kohlendioxid (CO₂) (bzw. unter anaeroben Bedingungen zu Methan) zersetzt werden können. Sie können sowohl aus biobasierten als auch aus fossilen Rohstoffen bestehen.
- **Kompostierbare Kunststoffe**: eine Untergruppe der biologisch abbaubaren Kunststoffe, bei denen die biologische Zersetzung unter kontrollierten Bedingungen und unter Einsatz von Mikroorganismen erfolgt. Dabei entstehen stabilisierte organische Rückstände, Wasser und CO₂ (wenn Sauerstoff vorhanden ist) bzw. Methan (wenn kein Sauerstoff vorhanden ist), beides Endgase, die sich erfassen lassen. Eine standardisierte, streng kontrollierte Kompostierung erfolgt gemäß den Anforderungen der **Norm EN 13432⁽⁵⁾ in Kompostierungsanlagen** (Anlagen zur organischen Verwertung), wodurch auch der Einsatz umweltfreundlicher Zuschlagstoffe sichergestellt wird. Die Heimkompostierung unterliegt keinen solchen strengen Bedingungen, das Endprodukt lässt sich also nicht vorherbestimmen.
- Die günstigste Kombination ist natürlich, wenn ein Kunststoff sowohl biobasiert als auch biologisch abbaubar (und kompostierbar) ist. Dies ist bei Polymilchsäure (PLA) der Fall, die in vielen Bereichen eingesetzt wird.

⁽⁴⁾ Zur Familie der biobasierten Kunststoffe werden zuweilen auch „teilbiobasierte“ Kunststoffe gezählt, die als Kunststoffe definiert werden können, denen (anhand einer Zuordnung der Ausgangsstoffe) ein gewisser Anteil an biobasiertem Kunststoff zugerechnet werden kann.

⁽⁵⁾ ABl. L 190 vom 12.7.2001, S. 21.

2.2. Die Kunststoffbranche

Herstellung von Kunststoff/Biokunststoff weltweit

Daten aus den Jahren 2021/2022 — Weltweite Herstellung von Kunststoff/Biokunststoff⁽⁶⁾

Jahr	Fossilbasierte Kunststoffe [Mt]	Biokunststoffe [Mt]	Biokunststoffe [%]	Biobasierte Kunststoffe [Mt; (%)]	Biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe [Mt; (%)]
2021	367	1,80	0,49	0,74; (41,2)	1,05; (58,7)
2022 (*)	390	2,22	0,57	1,07; (48,2)	1,14; (51,3)

(*) Vorläufige Bilanz.

Grundlage: European Bioplastics, Facts and Figures: <https://www.european-bioplastics.org/market/>.

Etwa 1 % der weltweit insgesamt hergestellten Kunststoffe sind heute Biokunststoffe.

Bis 2027 wird jedoch mit einem Anstieg der Biokunststoffproduktion von 1,8 auf 6,2 Mio. Tonnen gerechnet.

2.2.1. Biokunststoffe weltweit

Asien (insbesondere China) ist der wichtigste Produktionsstandort für Biokunststoffe (41,4 % im Jahr 2022), gefolgt von der EU (26,5 %) und den USA (18,9 %).

Es wird davon ausgegangen, dass der Marktanteil Asiens bis 2027 auf 63 % ansteigen und der Marktanteil der EU ohne Unterstützungsmaßnahmen deutlich zurückgehen wird.

2.2.2. Nachfrage nach Biokunststoffen in Europa

In der EU ist die Nachfrage nach Biokunststoffen von 210 000 Tonnen im Jahr 2019 auf etwa **320 000 Tonnen im Jahr 2021** gestiegen⁽⁷⁾. Die Jahreswachstumsrate lag bei über 23 %. Im Verhältnis zur weltweiten Biokunststoffproduktion macht die Nachfrage in Europa etwa 18 % aus. Europa spielt eine führende Rolle in puncto Außenhandelsbilanz und technische Innovationen.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollten darüber aufgeklärt werden, wie sich Biokunststoffe von fossilbasierten Kunststoffen unterscheiden und optimal nutzen lassen.

2.3. Ökologische Herausforderungen im Zusammenhang mit Kunststoffen

2.3.1. Auswirkungen auf das Klima

Die Kunststoffwertschöpfungskette trägt im Vergleich zu anderen Wertschöpfungsketten wie bspw. für Energie, Chemikalien und einige andere Materialien in begrenztem Umfang zur Emission von **Treibhausgasen** (THG) bei. Die durch die Kunststoffwertschöpfungskette in der EU im Jahr 2018 verursachten **THG-Emissionen** werden auf 208 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalente (CO₂(e)) geschätzt. Der Großteil der Emissionen (63 %) entsteht bei der Herstellung von Kunststoffpolymeren. 22 % der Emissionen gehen auf die Umwandlung dieser Polymere in Produkte zurück, und weitere 15 % entstehen (hauptsächlich durch Verbrennung) bei der Behandlung von Kunststoffabfällen am Ende der Lebensdauer⁽⁸⁾.

2.3.2. Auswirkungen auf das Naturkapital

Neben den Klimaauswirkungen von Kunststoffen ist ihre Recyclingquote nach wie vor zu gering. Dies **wirkt sich auch auf die Umwelt und das Naturkapital der Erde** (den ökologischen Fußabdruck) aus, da zur Erschöpfung des endlichen Bestands an natürlichen Ressourcen beigetragen wird und die Ökosysteme der Erde wie Boden, Land, Luft, Wasser, lebende Organismen und letztlich die menschliche Gesundheit und ihr Wohlergehen geschädigt werden. Ein besonderes Problem stellt die Ansammlung von **Mikroplastikpartikeln** in Süß- und Salzwasser dar.

⁽⁶⁾ Quelle: World plastics production 2020, Plastics Europe, 2021. European Bioplastics, Facts and Figures (<https://www.european-bioplastics.org/market/>).

⁽⁷⁾ Plastic Consult, Bioplastics in Europe, Market update, 23.9.2022.

⁽⁸⁾ EIONET-Bericht — ETC/WMGE 2021/3.

2.3.3. Anstrengungen zur Eindämmung des Problems

Die **Biokunststoff-Wertschöpfungskette** könnte durch biogenes oder gebundenes CO₂ zur Verringerung der CO₂-Emissionen beitragen, wenn der Einsatz von Biokunststoffen beträchtlich verstärkt würde und Abfälle biobasierter Kunststoffe wiederverwertet und nicht verbrannt würden. Die Herstellung von Kunststoffen aus Biomasse und/oder die Gewährleistung einer biologischen Abbaubarkeit von Kunststoffprodukten in bestimmten Umgebungen hat im Vergleich zu herkömmlichen Kunststoffen eine Reihe von Vorteilen, die jedoch anerkannt und berücksichtigt werden müssen. Berechnungen im Rahmen eines Szenarios (EIONET-Bericht — ETC/WMGE 2021/3), bei dem sämtliche fossilbasierten Kunststoffe in der EU durch biobasierte Kunststoffe ersetzt wurden, ergaben jährliche THG-Gesamtemissionen von 146 Mio. Tonnen CO₂(e) für biobasierte Kunststoffe, d. h. 30 % weniger als die Emissionen aus der fossilbasierten Wertschöpfungskette (208 Mio. Tonnen CO₂(e)) ⁽⁹⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. **Biokunststoffe haben gemeinsam**, dass sie ein großes Potenzial haben, einen nachhaltigen und ausgewogenen Kohlenstoffkreislauf zu verbessern und zu erhalten. Dementsprechend tragen sie dazu bei, die Auswirkungen auf das Klima und das Naturkapital zu neutralisieren. Die **beiden wichtigsten Arten** sollten jedoch getrennt behandelt werden. Die aus Pflanzen gewonnenen **biobasierten Kunststoffe** können die Umstellung von einer fossilbasierten auf eine biomassebasierte Kunststoffwirtschaft vorantreiben. **Biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe** dagegen haben einzigartige Vorteile für das End-of-Life-Management von Produkten und für die Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals (z. B. Verringerung der Lebensmittelverschwendung, nachhaltige Produktion und nachhaltiger Verbrauch).

Es ist sinnvoll, Kunststoffe einzusetzen, die sowohl biobasiert als auch kompostierbar sind, um die Netto-Treibhausgasbilanz um das aus der Umwelt gebundene CO₂ zu verringern.

3.2. Die Europäische Kommission legt mit ihrer Mitteilung eine eingehende und umfassende **Analyse des Sektors der biobasierten, biologisch abbaubaren und kompostierbaren Kunststoffe** vor, in der die verfügbaren Daten überprüft werden. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind teilweise **zu zaghaft formuliert**, was die Gefahr birgt, dass die Innovations- und Investitionsbereitschaft in bestimmten Schlüsselbereichen gebremst werden könnte. Die Analyse sollte **komparativ** angelegt werden und biobasierte, biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe mit herkömmlichen fossilbasierten Kunststoffen vergleichen, auch wenn es ohnehin keine gangbare Lösung ist, Letztere 1 zu 1 durch Biokunststoffe zu ersetzen.

3.3. **Nachhaltige Materialien** und Produkte sowie ihre Nutzung werden von der Gesellschaft allgemein positiv wahrgenommen und genießen eine **recht hohe** gesellschaftliche **Akzeptanz**, die in Meinungsumfragen in der Regel zwischen 80 und 90 % liegt. 25 % der befragten Verbraucher wären bereit, einen **Preisaufschlag** von 20 % gegenüber vergleichbaren Produkten aus fossilbasierten Kunststoffen zu zahlen, und 4 % würden 50 % mehr für nachhaltige Biopolymer-Produkte zahlen.

3.4. Für die Gestaltung und **Umsetzung** eines **realistischen strategischen Rahmens** ist Folgendes erforderlich:

- klare und eindeutige **Definitionen und Klassifizierungen** der Arten von Biopolymeren, ihrer Eigenschaften und optimalen Anwendungsgebiete;
- **Aufklärung der Verbraucher darüber, dass sich die Bezeichnung „biobasiert“ lediglich auf die Herkunft** der Rohstoffgrundlage **bezieht**, während „**biologisch abbaubar**“ und „**recyclingfähig**“ eine **Systemeigenschaft** beschreiben, die von dem Material und von stoff- und umweltrelevanten Faktoren am Ende der funktionellen Lebensdauer abhängen;
- eine systematische Überprüfung und **Angleichung des Rechtsrahmens** für das Design, die Herstellung, Verwendung und Wiederverwertung, d. h. für die **gesamte Lebensdauer von Kunststoffherzeugnissen**;
- eine Neuausrichtung der einschlägigen **Normen und der damit verbundenen Kennzeichnung** unter Berücksichtigung der jüngsten Forschungserkenntnisse, technischen Entwicklungen und Innovationen;
- die Unterrichtung der Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Grundlage wissenschaftlich **nachgewiesener Erkenntnisse** und der Aufbau wirksamer **Infrastrukturen**, damit die Verbraucher an der Verwirklichung gemeinsam vereinbarter Nachhaltigkeitsziele mitwirken können sowie eine weitere Untersuchung der gesundheitlichen und ökologischen Auswirkungen von Biokunststoffen.

⁽⁹⁾ EIONET-Bericht — ETC/WMGE 2021/3.

3.5. In dem gesamten Rahmen muss durchgehend eine **stufenweise hierarchische** Priorisierung vorgesehen werden, einschließlich einer Reduzierung der Kunststoffe an der Quelle und bereits davor. Dies muss sich auf die gesamte Wertschöpfungskette erstrecken und den Grundsätzen **erhalten, wiederverwenden, recyceln und verwerten** entsprechen, um die Komponenten im Kreislauf zu halten. Soweit möglich, sollte der gesamte Kohlenstoffbestand, -durchsatz und -kreislauf kontrolliert werden. Dazu gehören der in Rohstoffen (Kohle, Gas, Öl) konzentrierte Kohlenstoff, Kohlenstoff in Herstellungs- und Weiterverarbeitungsprozessen, (als CO₂) abgeschiedener, (als Abfall) gesammelter und recycelter Kohlenstoff sowie in gebrauchten Produkten, im Boden und in der Luft verteilter Kohlenstoff. Recyclingmöglichkeiten umfassen nachhaltig optimierte kurze (mechanische) Kreisläufe, mittlere (physikalische/chemische und/oder chemische) Kreisläufe und vollständige (biochemische) Kreisläufe, je nachdem, wie die verschiedenen Stoffe in den Kreislauf zurückgeführt werden können.

3.6. Die oben beschriebenen Erfordernisse stellen das **Ökodesign** vor neue und weitreichende Herausforderungen. Neben den traditionellen Anforderungen der Funktionalität, Durchführbarkeit und Ästhetik müssen bei der umweltgerechten Gestaltung nun zusätzlich die Aspekte Rohstoffbeschaffung, Haltbarkeit, Prognose am Ende der Lebensdauer, Kreislauffähigkeit und optimierte Nachhaltigkeit berücksichtigt werden.

3.7. Besondere Aufmerksamkeit sollte einer **nachhaltigen Beschaffung der Ausgangsstoffe** geschenkt werden, zumal biobasierte Kunststoffe 1 % des Kunststoffmarktes ausmachen, aber 0,02 % des Ackerlandes für den Anbau ihrer Ausgangsstoffe benötigt werden. Im Falle einer theoretischen, aber nicht realistischen, Ersetzung fossilbasierter Kunststoffe durch biobasierte Kunststoffe würden 4 bis 5 % des Ackerlandes benötigt. Zwei Drittel der Ausgangsstoffe werden derzeit aus **Kulturpflanzen** (Zucker, Stärke, Öle) gewonnen, das verbleibende Drittel aus **Non-Food-Quellen** (Holz, Rizinusöl). Trotz der geringen Flächenbeanspruchung wird das Ziel darin bestehen, bei der Kaskadennutzung von Lebensmitteln und Biomasse weiter unten anzusetzen, d. h. die Beschaffung von Kulturpflanzen/Lebensmitteln auf Nebenprodukte (z. B. Stroh, Holzabfall) und recycelbare Abfälle (organische Lignozellulose, Kohlenwasserstoff- und Kohlenhydratabfälle) zu verlagern und diese zu nutzen, bevor sie energetisch verwertet werden. Gleiches gilt für neue Initiativen zur Beschaffung von Ausgangsstoffen wie Algenabfälle.

3.8. Die **Herstellungstechnologien** sind größtenteils etabliert, und die Technologien für fossilbasierte Kunststoffe können im Zuge der Umstellung genutzt werden. Für die Kreislaufkette müssen jedoch an beiden Enden des linearen Prozesses **weitere Schritte** ergänzt werden: Roh- und Ausgangsstoffproduktion und Bioraffinerie sowie Abfallsammlung und -behandlung, gefolgt von Recycling oder Verwertung. Damit wird den breiter gefächerten Materialströmen Rechnung getragen. Soweit erforderlich und machbar, sollten zentralisierte Verfahren für die **CO₂-Abscheidung** genutzt werden.

3.9. Die **Materialforschung und Werkstofftechnik** sollte sich auf die Erweiterung des **Anwendungsspektrums neuer Biopolymere** oder Mischungen mit neuartigen Kombinationen physikalischer, chemischer und funktioneller **Eigenschaften** und Abbaumerkmale konzentrieren, und zwar gleichermaßen im Hinblick auf stoffliche Eigenschaften und umweltrelevante Faktoren.

3.10. Auf **Beschäftigungsaspekte** wurde bislang noch nicht ausführlicher eingegangen. Schätzungen zufolge werden bis 2030 weitere 175 000 bis 215 000 **Arbeitsplätze** entstehen (Fußnote 16). Neue Technologien erfordern neue **Kompetenzen**, insbesondere in den Bereichen Rohstoffverarbeitung, Recycling und Ökodesign. Diesen Anforderungen muss durch Entwicklungs- und Investitionspläne sowie durch Programme für allgemeine und berufliche **Bildung und Ausbildung**, Umschulung und Weiterbildung Rechnung getragen werden. Auch wenn die Zufriedenheit am Arbeitsplatz zunimmt und einschlägige Berufsbilder positiver wahrgenommen werden, muss der Bereitstellung angemessener **Arbeitsbedingungen** gleichermaßen Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.11. Bei den meisten heute gängigen Modellen der Kostenrechnung und Preisgestaltung wird der traditionelle oder **lineare Cradle-to-Gate-Ansatz** („von der Wiege bis zum Werkstor“) angewandt. Bei diesem Vergleich sind Biopolymere aufgrund der hohen Materialkosten, des stärker fragmentierten Zugangs zu Roh- und Ausgangsstoffen, kleinerer Serienproduktionen und des erforderlichen Lernprozesses benachteiligt. Bei einem Cradle-to-Cradle-Konzept („von der Wiege bis zur Wiege“), bei dem die Kosten für eine nachhaltige Rückführung in den Kreislauf internalisiert werden, könnte sich dies völlig ändern. Durch richtig angewandte Modelle der erweiterten Herstellerverantwortung könnte die Lücke geschlossen werden.

3.12. Methoden und Berechnungen im Rahmen einer **Lebenszyklusanalyse** werden eingesetzt, um den ökologischen Fußabdruck gebrauchter Produkte und Stoffe zu bewerten. Es wurden bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um diese Auswirkungen (ausgedrückt als Netto-Treibhausgasemissionen in CO₂-Äquivalenten) zu bestimmen und zu beziffern. Weitere Erfahrungen, Forschung und Modellierung werden erforderlich sein, um die aktuellen Methoden zur Ermittlung des **Umweltfußabdrucks eines Produkts** weiterzuentwickeln, da dabei der Mehrwert des biogenen Kohlenstoffabbaus außer Acht gelassen wird. Ferner werden die Folgen für die Flächennutzung und die schwer abschätzbaren Auswirkungen auf das Naturkapital nicht beziffert. Eine realistische und anerkannte LCA ist eine Voraussetzung für ein glaubwürdiges, modulares System der erweiterten Herstellerverantwortung. Prüfungen und Prognosen auf der Grundlage einer LCA würden Risiken verringern, indem Forschung und Innovation sowie Investitionsentscheidungen frühzeitig in die richtige Richtung gelenkt werden.

3.13. Die Verfahren und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. Daher sollte entsprechend dem „**Mehrwert Europas**“⁽¹⁰⁾ der Schwerpunkt auf die Unterstützung von Bereichen wie Datenerhebung und Transparenz, Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren, Überwachung des wissenschaftlichen, wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Fortschritts sowie Ermittlung von Schwachstellen und Hilfe bei ihrer Beseitigung bzw. bei der Lösungsfindung gelegt werden, um eine relative Wettbewerbsfähigkeit der EU in diesem Bereich zu erhalten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Einführung

4.1.1. In einigen Fällen ist ein **mechanisches Recycling nicht möglich**, weil die Verpackung mit Lebensmittelresten verschmutzt ist oder weil es nicht möglich und/oder zweckmäßig ist, kleine und/oder dünne Verpackungen mechanisch zu recyceln. Hier sind **kompostierbare** Kunststoffe eine gute Lösung, da Lebensmittelabfälle und Verpackungen **gemeinsam entsorgt und recycelt** werden können.

4.2. Biobasierte Kunststoffe

4.2.1. Der Politikrahmen sollte **für biobasierte Kunststoffe einen verbindlichen Mindestgehalt an biobasiertem und recyceltem Kunststoff** vorsehen. Hierbei sollte bereits bei dem Vorschlag der Europäischen Kommission (vom 30.11.2022) über Verpackungen und Verpackungsabfälle angesetzt werden. Dieser Gehalt an biobasiertem Kunststoff könnte den Mindestrecyclatanteil ersetzen oder ergänzen. Aus Gründen der Lebensmittelsicherheit muss für Anwendungsbereiche mit Lebensmittelkontakt (Besteck, Becher, Schalen, Verpackungsfolien) neues oder chemisch recyceltes Material verwendet werden; nur PET-Flaschen und -Schalen dürfen mechanisch recycelt und zu Kunststoffen weiterverarbeitet werden, die unmittelbar mit Lebensmitteln in Berührung kommen.

4.2.2. Es gibt bereits Zertifizierungssysteme für den **Gehalt an biobasierten Kunststoffen**, wie bspw. die „OK biobased“-Zertifizierung des TÜV Austria⁽¹¹⁾ und die DIN CERTCO-Zertifizierung für biobasierte Produkte⁽¹²⁾. Auch gibt es spezifische europäische und internationale Normen⁽¹³⁾ und u. a. von der Massenbilanz ausgehende Ansätze, bei denen eine Zertifizierung durch Dritte stattfindet. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten sowohl für recycelte als auch für biobasierte Inhaltsstoffe bereits einen verbindlichen Mindestgehalt festgelegt. Im Rahmen der Zertifizierung sollte der **Gehalt an biogenem Kohlenstoff mithilfe der radiochemischen C14-Methode ermittelt werden**. Für mehrfach recycelte, nicht homogene Produkte und für Kunststoffe mit biobasierten Inhaltsstoffen könnte jedoch auch der Einsatz der Methode der **Massenbilanzierung** vertretbar sein.

4.2.3. Bestimmte von der Produktkette ausgehende Methoden können den Weg für den Einsatz biobasierter Roh- und Ausgangsstoffe in Zwischenprodukten oder Erzeugnissen bereiten, bei denen aufgrund der komplexen Wertschöpfungsketten oder mehrfachen Recyclings noch keine Trennung möglich ist⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Dieses Konzept steht im Gegensatz zu den Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln und bezieht sich auf die Vorteile eines gemeinsamen Handelns gegenüber einem individuellen Vorgehen.

⁽¹¹⁾ <https://www.tuv-at.be/green-marks>

⁽¹²⁾ <https://www.dincertco.de>

⁽¹³⁾ CEN/TS 16640; ASTM D6866.

⁽¹⁴⁾ Im Rahmen komplexer und langwieriger Industrieverfahren, bei denen viele unterschiedliche Ausgangsstoffe zum Einsatz kommen, würde eine physische Trennung (zwischen fossilbasierten und biobasierten oder zwischen neuen und recycelten Kunststoffen) nicht nachhaltige Investitionen erfordern. Methoden, bei der alle Glieder der Produktkette berücksichtigt werden, ermöglichen eine zuverlässige und transparente Berechnung sowie eine klare und unmissverständliche Kennzeichnung und Aussage in Bezug auf den Inhalt eines Produkts entlang der Wertschöpfungskette.

4.2.4. In dem Politikrahmen wird auf die von der Gemeinsamen Forschungsstelle entwickelte „Kunststoff-LCA-Methode“⁽¹⁵⁾ verwiesen, die auf der EU-Methode zur Berechnung des Produktumweltfußabdrucks (Product Environmental Footprint — PEF), der **derzeit am stärksten harmonisierten Methode**, aufbaut. Die PEF-Methode trägt allerdings biogenem Kohlenstoff nicht gebührend Rechnung (und steht sogar im Widerspruch zu einigen allgemein anerkannten Normen⁽¹⁶⁾, bei denen die Vorabaufnahme von biogenem Kohlenstoff in biobasierten Produkten und Kunststoffen berücksichtigt wird). Auch Landnutzungsänderungen werden bei dieser Methode nicht hinlänglich einbezogen.

4.3. Biologisch abbaubare und kompostierbare Kunststoffe

Die Eigenschaften der biologischen Abbaubarkeit und Kompostierbarkeit sind keine negativen Aspekte, die zu mehr **Vermüllung** führen. Es gibt keine Belege, Studien oder Demonstrationen, die die Annahme belegen, dass sich die biologische Abbaubarkeit negativ auf die Vermüllung auswirken könnte. Hier kann mit einem Kennzeichnungssystem — wie es bereits in Italien eingeführt wurde — Abhilfe geschaffen werden. Nichts sollte achtlos weggeworfen oder im öffentlichen Raum liegen gelassen werden: Alle Materialien müssen gesammelt, sortiert und recycelt werden.

4.3.1. Biologisch abbaubare Kunststoffe

Die biologische Abbaubarkeit von Kunststoffen in der **freien Umwelt** ist kein Instrument der Abfallwirtschaft. Im Gegenteil müssen kompostierbare Kunststoffe im Einklang mit der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁷⁾ und der Norm EN 13432 zusammen mit Lebensmittelabfällen oder mit Dung und Gülle in Kompostierungsanlagen organisch recycelt werden, um organischen Kompost herzustellen, der als organischer Dünger für die Behandlung und Verbesserung des Bodens verwendet werden kann. Ziel ist es, diese Materialien dort einzusetzen, wo nachgewiesene Nachhaltigkeitsvorteile bestehen, wie bspw. in lebensmittelbezogenen Anwendungsbereichen. Wenn kompostierbare Kunststoffe auf diese Weise zum Einsatz kommen, kann dies dazu beitragen, dass sowohl größere Mengen an organischen Abfällen gesammelt werden als auch Kompost weniger stark durch herkömmliche Kunststoffe verunreinigt wird.

4.3.1.1. Es sollte weiterhin intensive **Forschung** zu systemisch optimierten Materialien und Bedingungen für einen kontrollierten biologischen Abbau in bestimmten **freien, natürlichen** Umgebungen betrieben werden. Gute Beispiele sind **in Wasser abbaubare** Pflaster oder im Boden abbaubare Polymerbeschichtungen für Düngemittel mit langsamer oder kontrollierter Freisetzung. Es muss jedoch mehr getan werden, um den Abbau zu ermöglichen, da dieser in großem Maße dazu beitragen kann, **Verschmutzung durch die Anhäufung von Mikro- und Nanoplastik** zu verhindern und **einzudämmen**.

4.3.1.2. Wie in der Mitteilung der Europäischen Kommission anerkannt wird, spielen **biologisch abbaubare Kunststoffe** in der **Landwirtschaft** eine wichtige Rolle. In diesem Bereich sind biologisch abbaubare Kunststoffe eine vorteilhafte Alternative, da **sie im Boden biologisch abgebaut werden, ohne dass dabei Mikroplastik entsteht**. Auch wird dadurch Bodenerosion vermieden, zu der es sonst bei der Verwendung sehr dünner (unter 25 µm dicker) herkömmlicher Kunststoffmulchfolien kommen würde.

4.3.2. Industriell kompostierbare Kunststoffe

4.3.2.1. Der EWSA betont, dass **kompostierbare Kunststoffe** bei den **meisten spezifischen Verpackungsformaten, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, und den meisten nicht zu Verpackungszwecken dienenden Anwendungen** eine Schlüsselrolle spielen. Dazu zählen unter anderem, aber nicht nur die wenigen von der Kommission genannten Verpackungsanwendungen (Obst- und Gemüseaufkleber, Teebeutel und Kaffeepads aus Filterpapier sowie Tragetaschen aus sehr leichtem Kunststoff). Deshalb sollten **weitere wichtige kompostierbare Verpackungsformate und verpackungsfremde Anwendungszwecke** wie bspw. Besteck, Tassen, Schalen und Verpackungsfolien (auch beim Einsatz in **geschlossenen Kreisläufen**) gefördert und nicht durch Artikel 22 in Verbindung mit Anhang V des Vorschlags über Verpackungen und Verpackungsabfälle verboten werden. Dies steht nicht mit der Vorgabe im Einklang, dass Bioabfall ab dem 31. Dezember 2023 in allen EU-Mitgliedstaaten an der Quelle getrennt gesammelt oder recycelt werden muss⁽¹⁸⁾; kompostierbare Kunststoffe tragen maßgeblich dazu bei, dass mehr Bioabfälle gesammelt werden und Kompost weniger stark durch nicht biologisch abbaubare Kunststoffe verunreinigt wird.

Da einige kompostierbare und biobasierte Kunststoffe bereits auf dem Markt sind, scheint die beste Option darin zu bestehen, im Einklang mit einigen nationalen Rechtsvorschriften (bspw. in Italien und Frankreich) für kompostierbare Kunststoffe einen Mindestgehalt an biobasierten Inhaltsstoffen vorzuschreiben.

⁽¹⁵⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125046>.

⁽¹⁶⁾ ISO 22526-1, 2 und 3, EN 16760, ISO, EN 15804, ISO 14067.

⁽¹⁷⁾ 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).

⁽¹⁸⁾ Artikel 22 der Richtlinie 2008/98/EG.

4.3.2.2. Die Überprüfung der Düngemittelrichtlinie zeigte ein deutliches Ungleichgewicht in den europäischen Düngesystemen. Während eine übermäßige durchschnittliche Verwendung von synthetischem Stickstoff, Phosphor- und Kaliumnährstoffen zur Eutrophierung der Gewässer führen kann, besteht bei einem **zu geringen Einsatz organischer Düngemittel** (wie Gülle, **Kompost aus Abfällen**, Schlamm usw.) die Gefahr, dass der Kohlenstoffgehalt des Bodens sinkt.

4.3.2.3. In der Mitteilung der Europäischen Kommission wird das Problem der **Kreuzkontamination** als Argument für einen beschränkten Einsatz kompostierbarer Kunststoffe angeführt. Das Problem der Kreuzkontamination betrifft jedoch nicht nur kompostierbare Kunststoffe, sondern auch andere Materialien (wie in Kunststoffströme gelangende Metalle und in Bioabfälle gelangende nicht kompostierbare Kunststoffe). Auch in Kunststoffströmen kann eine Kreuzkontamination stattfinden, weshalb die verschiedenen Polymere vor dem Eintritt in die meisten Recyclingverfahren getrennt werden sollten, um ein Downcycling zu vermeiden. In der Praxis ist die Kreuzkontamination von Kunststoffströmen durch Biokunststoffe nicht nachgewiesen: Daten aus Italien zeigen, dass der Anteil kompostierbarer Kunststoffe in den Kunststoffströmen unter 1 % liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bestimmte Produkte nur aus kompostierbaren Kunststoffen hergestellt werden dürfen (Einwegkunststofftüten, -besteck, -teller) und dass es ein klares Kennzeichnungssystem für kompostierbare und herkömmliche Kunststoffe gibt, sodass die Verbraucher sie voneinander unterscheiden und dem geeigneten Recyclingsystem zuführen können (kompostierbare Kunststoffe in den Bioabfall und nicht kompostierbare Kunststoffe in den Kunststoffmüll). Daher gibt es in Ländern, in denen geeignete Abfallbewirtschaftungssysteme für kompostierbare Kunststoffe eingeführt wurden, keine Kreuzkontamination und keine Verwirrung bei den Verbrauchern⁽¹⁹⁾. Diese Länder und ihre Rechtsrahmen, Abfallbewirtschaftungs- und Kennzeichnungssysteme könnten als Vorbild für den Umgang mit Biokunststoffen dienen.

Eine **Aktualisierung der Norm EN 13432** kann erwogen werden, allerdings wird in der Mitteilung der Europäischen Kommission nicht anerkannt, dass in Kompostierungsanlagen, in denen die besten verfügbaren Prozessverfahren und -technologien zum Einsatz kommen und insbesondere die richtigen Kompostierungszeiten eingehalten werden, kompostierbare Kunststoffe und Lebensmittelabfälle vollständig behandelt und biologisch abgebaut werden können, wie aus den von Biorepack in Kompostierungsanlagen geführten Interviews⁽²⁰⁾ hervorgeht. Weder Biokunststoffe noch die Norm EN 13432 sind dafür verantwortlich, wenn einige Kompostierungsanlagen — insbesondere in EU-Mitgliedstaaten mit weniger effizienten Systemen zur Bewirtschaftung von Lebensmittelabfällen — nicht die richtigen Kompostierungsverfahren und -zeiten einhalten. Die betreffenden Kompostierungsanlagen müssen lediglich modernisiert werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽¹⁹⁾ Siehe die „Biorepack“-Systeme einer erweiterten Herstellerverantwortung für kompostierbare Kunststoffe in Italien, <https://eng.biorepack.org/>.

⁽²⁰⁾ <https://eng.biorepack.org/communication/news/composting-plants-talk.kl>.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Vorschriften für Humanarzneimittel, die in Nordirland in Verkehr gebracht werden sollen“

(COM(2023) 122 final — 2023/0064 (COD))

(2023/C 228/20)

Hauptberichterstatler: **Jack O'CONNOR**

Befassung	Rat, 9.3.2023 Europäisches Parlament, 13.3.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	154/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) teilt die Auffassung, dass eine Verordnung das geeignete Instrument zur Umsetzung der gemeinsamen Lösungen ist, und begrüßt den Zeitpunkt der Vorlage des Vorschlags für eine Verordnung durch die Kommission.

1.2. Der EWSA stimmt zu, dass

- es angemessen ist, dass die Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung auf den betreffenden Politikbereich begrenzt sind und dass eine Bewertung der Kohärenz mit anderen Politikfeldern der Union nicht notwendig ist;
- für den Vorschlag Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als Rechtsgrundlage herangezogen wird;
- die vorgesehenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen;
- der Vorschlag auch geeignete Schutzmechanismen enthält, um den Schutz des EU-Binnenmarktes sicherzustellen;
- die vorgeschlagene Verordnung aufgrund der Dringlichkeit und Sensibilität der Lage von der Folgenabschätzung ausgenommen wird.

1.3. Der EWSA unterstützt die Annahme und frühzeitige Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung, die Kontinuität der Versorgung mit Humanarzneimitteln in Nordirland garantieren, die Aussichten für die Umsetzung des Protokolls zu Irland/Nordirland verbessern und zum Schutz des Abkommens von Belfast („Karfreitagsabkommen“) beitragen würden.

1.4. Die Artikel 9 und 10 der vorgeschlagenen Verordnung ermöglichen es der Kommission, die besonderen Vorschriften auszusetzen, wenn das Vereinigte Königreich seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Der EWSA stimmt zu, dass eine solche Bestimmung unverzichtbar ist. Allerdings verweist er darauf, wie wichtig die in Artikel 9 Absatz 3 vorgesehenen Konsultationen mit dem Vereinigten Königreich sowie mit den von den einzelnen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 Absatz 4 benannten Sachverständigen vor einer Aussetzung sind.

1.5. Der EWSA spricht sich für eine kontinuierliche Konsultation mit den wichtigsten Interessenträgern aus, um eine zeitnahe Umsetzung und die Überwachung hinsichtlich möglicher künftiger Risiken im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Ziele der vorgeschlagenen Verordnung sicherzustellen. Diesbezüglich sollten die EU-Organen vor Januar 2025 auch regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung unterrichtet werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Vorschlag für eine Verordnung ist im Zusammenhang mit den Lösungen zu sehen, die zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich im „Windsor-Rahmen“ vereinbart wurden.

2.2. Hintergrund der Verordnung ist ein umfassendes Paket gemeinsamer Lösungen, auf die sich die EU und das Vereinigte Königreich geeinigt haben, um die in der Begründung der vorgeschlagenen Verordnung genannten Bedenken auszuräumen. Die Verordnung betrifft den Erlass besonderer Vorschriften für Humanarzneimittel, die gemäß Artikel 6 der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁾ in Nordirland in Verkehr gebracht werden sollen. Ziel ist es, besondere Vorschriften zu den in Anhang 2 des Protokolls zu Irland/Nordirland (im Folgenden „Protokoll“) aufgeführten Bestimmungen zur Regelung von Tätigkeiten im Arzneimittelsektor vorzusehen.

2.3. Die Probleme, die mit dem Vorschlag für eine Verordnung behoben werden sollen, entstanden praktisch mit Inkrafttreten des Protokolls am 1. Januar 2021. Aufgrund des komplexen neuen Regelungsumfelds blieben sie auch nach Ablauf des im Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich festgelegten Übergangszeitraums bestehen, insbesondere hinsichtlich der Verfügbarkeit von in Großbritannien hergestellten Arzneimitteln in Nordirland. Um die ununterbrochene Lieferung von Arzneimitteln von Großbritannien nach Nordirland zu gewährleisten, hat die EU am 12. April 2022 die Richtlinie (EU) 2022/642 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾ erlassen, mit der für bestimmte, im Vereinigten Königreich bereitgestellte Humanarzneimittel in Bezug auf Nordirland Ausnahmen von bestimmten Verpflichtungen eingeführt wurden.

2.4. Diese Ausnahmen ermöglichten es Herstellern im Vereinigten Königreich vor allem, Chargenprüfungen und Regulierungsfunktionen in anderen Teilen des Vereinigten Königreichs als Nordirland beizubehalten. Sie erleichterten auch die Versorgung mit neuartigen Arzneimitteln, indem sie es den zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs ermöglichten, die Abgabe dieser Arzneimittel an Patienten in Nordirland für einen befristeten Zeitraum zu genehmigen, auch wenn für sie in der EU noch keine Zulassung erteilt wurde.

2.5. Seither gewonnene Erfahrungen zeigten, dass diese Lösungen in der Praxis mit gewissen Schwierigkeiten behaftet sind. Die Verpflichtung, getrennte Packungen und Packungsbeilagen für Großbritannien und Nordirland bereitzustellen, würde für die Hersteller angesichts der geringen Größe des nordirischen Marktes eine erhebliche wirtschaftliche Belastung mit sich bringen. Ferner wurden Bedenken geäußert, dass das Nebeneinander potenziell unterschiedlicher Zulassungen für Großbritannien und Nordirland für ein und dasselbe Arzneimittel zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Vorschriften führen würde, die auf Arzneimittel anzuwenden sind. Weitere Probleme waren die komplizierten Vorschriften für die Ausfuhr und Wiedereinfuhr von Arzneimitteln, denen die Kommission mit der Delegierten Verordnung (EU) 2022/315 der Kommission ⁽³⁾ Rechnung trug, in der für einen Zeitraum von drei Jahren eine Ausnahmeregelung für Großhändler vorgesehen ist.

2.6. Die in der Folge zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich vereinbarten gemeinsamen Lösungen sollen eine nachhaltige Lösung für diese Probleme ermöglichen. Diese gemeinsamen Lösungen sehen Folgendes vor:

- für neue und innovative Arzneimittel, die in Nordirland rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, ist lediglich eine gültige Zulassung, die vom Vereinigten Königreich erteilt wurde, erforderlich;
- EU-Sicherheitsmerkmale erscheinen nicht auf Packungen von Arzneimitteln in Nordirland;
- keine der in Nordirland in Verkehr gebrachten Arzneimittel werden in einem EU-Mitgliedstaat abgegeben;
- Packungen für das Vereinigte Königreich werden mit dem Etikett „UK Only“ (nur für das Vereinigte Königreich) gekennzeichnet;
- die Behörden des Vereinigten Königreichs werden Tätigkeiten auf dem Markt kontinuierlich überwachen, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen;
- die Kommission kann die neuen Vorschriften einseitig aussetzen, wenn das Vereinigte Königreich seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

2.7. Mit dem Vorschlag sollen diese gemeinsamen Lösungen legislativ umgesetzt werden.

⁽¹⁾ Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67).

⁽²⁾ Richtlinie (EU) 2022/642 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. April 2022 zur Änderung der Richtlinien 2001/20/EG und 2001/83/EG in Bezug auf Ausnahmen von bestimmten Verpflichtungen für bestimmte im Vereinigten Königreich bereitgestellte Humanarzneimittel in Bezug auf Nordirland und in Bezug auf Zypern, Irland und Malta (ABl. L 118 vom 20.4.2022, S. 4).

⁽³⁾ Delegierte Verordnung (EU) 2022/315 der Kommission vom 17. Dezember 2021 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2016/161 hinsichtlich einer Ausnahme von der Verpflichtung der Großhändler, das individuelle Erkennungsmerkmal von in das Vereinigte Königreich ausgeführten Arzneimitteln zu deaktivieren (ABl. L 55 vom 28.2.2022, S. 33).

2.8. Der EWSA teilt die Auffassung, dass eine Verordnung das geeignete Instrument zur Umsetzung der gemeinsamen Lösungen ist, und begrüßt den Zeitpunkt der Vorlage des Vorschlags für eine Verordnung durch die Kommission.

2.9. Der EWSA stimmt zu, dass

- es angemessen ist, dass die Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung auf den betreffenden Politikbereich begrenzt sind und dass eine Bewertung der Kohärenz mit anderen Politikfeldern der Union nicht notwendig ist;
- für den Vorschlag Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als Rechtsgrundlage herangezogen wird;
- die vorgesehenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen;
- der Vorschlag auch geeignete Schutzmechanismen enthält, um den Schutz des EU-Binnenmarktes sicherzustellen;
- die vorgeschlagene Verordnung aufgrund der Dringlichkeit und Sensibilität der Lage von der Folgenabschätzung ausgenommen wird.

2.10. Da den Gesprächen mit dem Vereinigten Königreich vor der Annahme des ersten Pakets gemeinsamer Lösungen im April 2022 umfassende Konsultationen mit Industrieverbänden und anderen Interessenträgern vorausgingen und mit diesem zusätzlichen Paket gemeinsamer Lösungen nur auf einige wenige zusätzliche Fragen reagiert wird, die in der Zwischenzeit aufgetreten sind, teilt der EWSA die Ansicht, dass vor dem Erlass keine öffentliche Konsultation durchgeführt werden muss. Der EWSA spricht sich allerdings für eine kontinuierliche Konsultation mit den wichtigsten Interessenträgern aus, um eine zeitnahe Umsetzung und die Überwachung hinsichtlich möglicher künftiger Risiken im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Ziele der vorgeschlagenen Verordnung zu gewährleisten. Diesbezüglich sollten die EU-Organe vor Januar 2025 auch regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung unterrichtet werden.

2.11. Der EWSA unterstützt die Annahme und frühzeitige Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung, die Kontinuität der Versorgung mit Humanarzneimitteln in Nordirland garantieren, die Aussichten für die Umsetzung des Protokolls zu Irland/Nordirland verbessern und zum Schutz des Abkommens von Belfast („Karfreitagsabkommen“) beitragen würden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Vorschriften für den Eingang nach Nordirland aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs von bestimmten Sendungen mit Einzelhandelswaren, zum Anpflanzen von bestimmten Pflanzen, Pflanzkartoffeln, Maschinen, Geräten und Fahrzeugen, die für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke genutzt wurden, sowie für die Verbringung bestimmter Heimtiere nach Nordirland zu anderen als Handelszwecken“

(COM(2023) 124 final — 2023/0062 (COD))

(2023/C 228/21)

Hauptberichtersteller: **Klaas Johan OSINGA**

Befassung	Rat, 10.3.2023 Europäisches Parlament, 13.3.2023
Rechtsgrundlagen	Artikel 43 Absatz 2, Artikel 114, Artikel 168 Absatz 4 Buchstabe b und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	147/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Windsor-Rahmen⁽¹⁾ als Beleg dafür, dass die bilateralen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union (EU) zu greifbaren Ergebnissen für die Zivilgesellschaft beider Seiten führen können, wenn sich diese redlich um einvernehmliche Lösungen bemühen.

1.2. Der EWSA unterstützt die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung⁽²⁾ zur Regelung des Eingangs und des Inverkehrbringens bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Nordirland — darunter von zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen, Maschinen, Geräten und Fahrzeugen für land- und forstwirtschaftliche Zwecke und von Pflanzkartoffeln — sowie der Verbringung von Haushunden, -katzen und -frettchen (Heimtieren) zu anderen als Handelszwecken aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs (Großbritannien) nach Nordirland.

1.3. Der EWSA erkennt die Dringlichkeit und den technischen Charakter der vorgeschlagenen Verordnung und der darin geregelten Bereiche an. Er würdigt ferner die erheblichen Anstrengungen, die unternommen wurden, um die Vereinfachung der Verfahren, die Garantien für die Integrität des EU-Binnenmarkts und den Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen miteinander in Einklang zu bringen.

1.4. Der EWSA stellt fest, dass die vorgesehene Frist bis zur Einführung der Kennzeichnung vorverpackter Einzelhandelswaren, die aus Großbritannien nach Nordirland verbracht werden, bestimmte Unternehmen im Vereinigten Königreich vor Probleme stellen kann, insbesondere Unternehmen, die finanziell und technisch über weniger Spielraum verfügen, wie z. B. kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

1.5. Der EWSA äußert ähnliche Bedenken in Bezug auf die Entwicklung eines einheitlichen Datensatzes für Unternehmen in Großbritannien, die Kunden in Nordirland beliefern und dabei die Anforderungen im Gesundheits- oder Pflanzenschutzbereich (SPS) erfüllen und die Zollvorschriften einhalten müssen. Er stellt fest, dass jede Verzögerung über die vorgeschlagene Frist hinaus zu längeren Nämlichkeitskontrollen als in der Verordnung vorgesehen führen könnte.

1.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Bereiche, in denen die SPS-Standards im Vereinigten Königreich und in der EU stärker voneinander abweichen, weiter zu präzisieren und Lösungen dafür zu finden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in Nordirland. Der Ausschuss weist darauf hin, dass eine länger währende Unsicherheit die nordirischen Landwirte diskriminieren würde.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_23_1272.

⁽²⁾ COM(2023) 124 final.

1.7. In Bezug auf die Verbringung von lebenden Tieren und Pflanzenmaterial aus Nordirland nach Großbritannien und in die EU sowie von dort nach Nordirland gibt es noch offene Fragen. Der EWSA fordert die Kommission auf, diese so bald wie möglich zu lösen, da die Wirtschaftsbeteiligten Klarheit benötigen.

1.8. Das vom Vereinigten Königreich als Entwurf veröffentlichte *Border Target Operating Model*, mit dem ab Oktober 2023 ein neues Verfahren für die Grenzabfertigung von Einfuhren nach Großbritannien, einschließlich SPS-Kontrollen, eingeführt werden soll, könnte im Nachgang zu noch mehr Unsicherheit führen, was um jeden Preis vermieden werden muss. Es besteht nämlich bereits Ungewissheit in Bezug auf die Umsetzung des britischen Gesetzes über das beibehaltene Unionsrecht (*Retained EU Law Bill*).

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die vorgeschlagene Verordnung legt besondere Vorschriften fest für den Eingang bestimmter Sendungen von Einzelhandelswaren, die in Nordirland in Verkehr gebracht werden sollen, sowie bestimmter Sendungen mit zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen, Maschinen, Geräten und Fahrzeugen, die für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke genutzt wurden, und Pflanzkartoffeln, die in Nordirland in Verkehr gebracht und verwendet werden sollen.

2.2. Die Verordnung legt auch besondere Vorschriften betreffend die Verbringungen zu nichtkommerziellen Zwecken von Haushunden, -katzen und -frettchen aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs nach Nordirland fest. Sie enthält zudem Vorschriften für die Aussetzung der Anwendung der in dieser Verordnung festgelegten besonderen Vorschriften.

2.3. Gemäß dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU gelten nach Ablauf des in diesem Abkommen festgelegten Übergangszeitraums bestimmte EU-Rechtsakte über SPS-Maßnahmen für das Vereinigte Königreich und in Nordirland als Teil des Vereinigten Königreichs.

2.4. Dementsprechend fällt der Eingang bestimmter Sendungen von Erzeugnissen tierischen oder pflanzlichen Ursprungs aus Großbritannien nach Nordirland, darunter von Futtermitteln, zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen, Maschinen, Geräten und Fahrzeugen für land- und forstwirtschaftliche Zwecke sowie von Pflanzkartoffeln in den Anwendungsbereich dieser Rechtsakte und unterliegt amtlichen Kontrollen, Anforderungen an amtliche Bescheinigungen und Verboten. Dies gilt auch für die Verbringung bestimmter Heimtiere zu anderen als Handelszwecken.

2.5. Das Vereinigte Königreich und einige dort ansässige Interessenträger haben große Bedenken geäußert, dass das Austrittsabkommen einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand beim Eingang einiger SPS-Vorschriften unterliegender und für Endverbraucher in Nordirland bestimmter Waren aus Großbritannien nach Nordirland verursacht. Dies würde die Stellung Nordirlands als Teil des einheitlichen Marktes des Vereinigten Königreichs untergraben.

2.6. Auf dieser Grundlage haben die Kommission und das Vereinigte Königreich ein umfassendes Paket gemeinsamer Lösungen für alltäglich auftretende Probleme aller betroffenen Akteure in Nordirland vereinbart, die die Integrität sowohl des Binnenmarkts der Union als auch des Marktes des Vereinigten Königreichs schützen. Dazu gehören:

- eine Vereinfachung der Anforderungen und Verfahren für den Eingang nach Nordirland bestimmter, aus Großbritannien kommender, den SPS-Rechtsakten der EU unterliegender Einzelhandelswaren, die für Endverbraucher in Nordirland bestimmt sind;
- eine neue Lösung für den Eingang nach Nordirland von aus Großbritannien kommenden, gefragten Erzeugnissen, einschließlich Pflanzkartoffeln, zum Anpflanzen bestimmten Pflanzen sowie Maschinen, Geräten und Fahrzeugen, die für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke verwendet wurden;
- die Anwendung der Standards des Vereinigten Königreichs für den Schutz der öffentlichen Gesundheit und den Verbraucherschutz auf Einzelhandelswaren, die aus Großbritannien nach Nordirland verbracht und in Nordirland konsumiert werden;
- vereinfachte Reisedokumente für die Verbringung zu anderen als Handelszwecken von Heimtieren, die Personen begleiten, aus Großbritannien nach Nordirland.

2.7. Dabei sind in allen Fällen Schutzmechanismen vorgesehen, damit die öffentliche Gesundheit sowie die Tier- und Pflanzengesundheit im EU-Binnenmarkt angemessen geschützt werden und dessen Integrität gewahrt bleibt.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. In Bezug auf die Kennzeichnung von Einzelhandelswaren sieht Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung vor, dass vorverpackte Einzelhandelswaren, die aus Großbritannien nach Nordirland zum dortigen Verbrauch verbracht werden, mit dem Hinweis „Not for EU“ gekennzeichnet werden müssen.

3.2. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a gilt diese Kennzeichnungspflicht ab dem 1. Oktober 2023. Nun kann es für einige Unternehmen in Großbritannien, die Kunden in Nordirland beliefern, schwierig sein, diesen Zeitrahmen einzuhalten. Insbesondere KMU verfügen möglicherweise nicht über die erforderlichen technischen oder finanziellen Ressourcen, um die Frist einzuhalten oder die erforderlichen, aber angesichts ihres Geschäftsvolumens ungerechtfertigten Investitionen vorzunehmen.

3.3. Diese knappe Frist kann auch im Hinblick auf die Datenverwaltung Probleme verursachen. Die Datensätze, die Unternehmen im übrigen Vereinigten Königreich benötigen, um die für die Belieferung von Kunden in Nordirland erforderlichen SPS- und Zoll-Formalitäten zu erfüllen, ähneln sich. Ein einheitlicher Datensatz wäre nicht nur für die Unternehmen von Vorteil, sondern käme auch der Überwachung der Einhaltung der SPS- und Zollvorschriften zugute. Ein solcher Datensatz ist möglicherweise nur schwer bis zum 1. Oktober 2023 umsetzbar.

3.4. Ist die Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a bis zum 1. Oktober 2023 nicht möglich, könnte die Quote für Nämlichkeitskontrollen bei aus Großbritannien nach Nordirland kommenden Sendungen vorübergehend höher sein als in Artikel 4 Absatz 3 vorgesehen. Es ist auch unklar, wie es in der Praxis gelingen soll, in den Einzelhandelsvertriebszentren für Supermärkte, die sowohl Nordirland als auch Irland beliefern, aus der EU stammende Einzelhandelswaren mit dem Hinweis „Not for EU“ zu kennzeichnen.

3.5. Ein weiteres potenzielles Problem betrifft Pflanzenschutzmittel in Nordirland, wobei sich hier Divergenzen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich besonders auswirken. In Nordirland werden die meisten Pflanzenschutzmittel für Grünland verwendet und derzeit aus der EU und Großbritannien bezogen. Für jedes Pflanzenschutzmittel gibt es einen Höchstgehalt für Rückstände, der in einigen Fällen im Vereinigten Königreich und in der EU unterschiedlich ist. Das ist für die Landwirte in Nordirland problematisch, und eine Überprüfung des Systems wäre daher hilfreich.

3.6. Als weiteren Faktor gilt es die Auswirkungen des vom Vereinigten Königreich am 5. April 2023 als Entwurf veröffentlichten Grenzübergangmodells (*Border Target Operating Model*) zu berücksichtigen, mit dem ein neues Verfahren für die Abfertigung von Einfuhren nach Großbritannien, einschließlich SPS-Kontrollen, eingeführt wird. Das Verfahren soll ab Ende Oktober 2023 angewandt werden und verstärkt die bereits vorhandene Unsicherheit bei den Marktteilnehmern, die durch das britische Gesetz über das beibehaltene Unionsrecht (*Retained EU Law Bill*) verursacht wurde. Dieses Gesetz könnte nämlich Ende 2023 zur automatischen Aufhebung Tausender von EU-Rechtsvorschriften führen.

3.7. Obwohl die EU ihre „delegierte Verordnung“ geändert hat und Rinder und Schafe nun außerhalb des EU-Rechtsgebiets — und damit nach Nordirland — verbracht und innerhalb von 15 Tagen zurückverbracht werden können, ist dies in der Praxis nach wie vor ein Problem für die Viehzüchter in Nordirland.

3.8. Viehmärkte in Großbritannien müssen von der britischen Tier- und Pflanzengesundheitsbehörde (APHA) zugelassene Ausfuhrzentren sein, wobei alle über diese Zentren gehandelten Tiere denselben Gesundheitsstatus aufweisen müssen. Vieh mit dem schottischen amtlichen Tuberkulosefrei-Status (OTF) unterliegt nicht dem verpflichtenden Tuberkulose-Test vor dem Verkauf oder der Ausstellung in Großbritannien. Vieh englischer und walisischer Züchter dagegen unterliegt dieser Pflicht. Da es im britischen Kontext kaum oder gar keine Nachfrage nach APHA-zugelassenen Exportzentren gibt, ist derzeit Carlisle der einzige durch APHA zugelassene Viehmarkt, auf dem nordirische Rinder nach Maßgabe der delegierten EU-Verordnung verkauft werden können. Das bedeutet, dass nordirische Tiere, die auf einem nicht APHA-zugelassenen Viehmarkt zum Verkauf angeboten und nicht verkauft werden, sechs Monate lang in Großbritannien verbleiben müssen, bevor sie nach Nordirland zurückverbracht werden können, was finanziell unrentabel ist.

3.9. Außerdem ist derzeit unklar, wie die Neumarkierung von Vieh, das aus dem übrigen Vereinigten Königreich nach Nordirland verbracht wird, praktisch vor sich gehen soll. Derzeit müssen Rinder, die aus Großbritannien nach Nordirland eingeführt werden, zusätzlich zu ihren beiden britischen Marken eine weitere Exportmarke für die Ausfuhr aus Großbritannien tragen. Innerhalb von 20 Tagen nach der Einfuhr nach Nordirland müssen sie zusätzlich mit zwei nordirischen Marken versehen werden. Dieses Verfahren ist, sofern die vorhandenen Marken nicht entfernt werden, sehr unpraktisch und könnte auch Auswirkungen auf das Tierwohl haben.

3.10. In Bezug auf Saatgut wie Pflanzkartoffeln ermöglicht der Rahmen deren Verbringung nach Nordirland aus dem Rest des Vereinigten Königreichs und auch aus der EU. Damit kann der über viele Jahre vor dem Brexit gewachsene Handel insbesondere zwischen Schottland und Nordirland weitergeführt werden.

3.11. Die vorgeschlagenen Dokumente und Kontrollen im Zusammenhang mit dieser Verbringung von Pflanzkartoffeln dürften für die Unternehmen kaum problematisch sein. Die Ernten aus nordirischen Pflanzkartoffeln können an Erzeuger im EU-Binnenmarkt und in Großbritannien verkauft werden. Speisekartoffeln können aus dem Binnenmarkt nach Nordirland verbracht werden, um dort verarbeitet und in das übrige Vereinigte Königreich weiterverkauft zu werden.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013“

(COM(2023) 31 final — 2023/0008 (COD))

(2023/C 228/22)

Befassung	Rat der Europäischen Union, 15.2.2023
Rechtsgrundlagen	Artikel 338 Absatz 1 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	142/0/1

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 763/2008 und (EU) Nr. 1260/2013 zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 578. Plenartagung am 26./27. April 2023 (Sitzung vom 27. April) mit 142 Stimmen bei 1 Enthaltung, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:
„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf
die Mehrwertsteuervorschriften für das digitale Zeitalter“**

(COM(2022) 701 final — 2022/0407 (CNS))

**und „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in
Bezug auf die für das digitale Zeitalter erforderlichen Regelungen für die Zusammenarbeit der
Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“**

(COM(2022) 703 final — 2022/0409 (CNS))

(2023/C 228/23)

Berichterstatter: **Philip VON BROCKDORFF**

Ko-Berichterstatter: **Krister ANDERSSON**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 10.2.2023 und 13.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	18.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	145/0/0

1. Zusammenfassung und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Initiative der Kommission zur Aktualisierung der mittlerweile 30 Jahre alten Mehrwertsteuervorschriften. Der Binnenmarkt soll durch weniger Fragmentierung funktionsfähiger gemacht und besser für das digitale Zeitalter aufgestellt werden.

1.2. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass das Hauptziel des Vorschlags ein Mehrwertsteuersystem sein sollte, das besser an die aktuellen Entwicklungen der digitalen Wirtschaft angepasst ist und so die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert. Überdies sollte der Vorschlag zu einer wirksamen und zeitnahen Steuererhebung beitragen und den Mehrwertsteuerbetrug und damit die Mehrwertsteuerlücke verringern.

1.3. Damit Unternehmen uneingeschränkt vom Binnenmarkt profitieren können, brauchen sie EU-weit einheitlich angewandte Mehrwertsteuervorschriften. Dies kann nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene erreicht werden, mit denen bürokratischer Aufwand sowie Diskrepanzen und Schlupflöcher in den geltenden Mehrwertsteuervorschriften vermieden werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission, weiter auf die einheitliche Umsetzung hinzuwirken und betont die Bedeutung von Erläuterungen oder entsprechenden Leitlinien, um die Einheitlichkeit sicherzustellen.

1.4. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass die vorgeschlagenen Vorschriften über digitale Plattformen und über deren Mitwirkung bei der MwSt.-Erhebung mit früheren Initiativen der Kommission im Zusammenhang mit der digitalen Wirtschaft im Einklang stehen.

1.5. Der EWSA begrüßt, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft sowohl für Warenlieferungen als auch für Dienstleistungen im Inland gelten soll. Er weist darauf hin, dass in der derzeit geltenden Regelung Waren und Dienstleistungen im innergemeinschaftlichen Handel unterschiedlich behandelt werden. Der EWSA bedauert, dass der umfassende Vorschlag der Kommission nicht als Gelegenheit genutzt wurde, die mehrwertsteuerliche Behandlung von Waren und von Dienstleistungen anzugleichen. Dies hätte nämlich den Verwaltungsaufwand für Unternehmen und insbesondere für KMU verringert.

1.6. Der EWSA hält die vorgeschlagene Frist von zwei Tagen, innerhalb der innergemeinschaftliche Lieferungen und Dienstleistungen gemeldet werden müssen, für unangemessen kurz. Der EWSA befürchtet, dass die Zweitagesfrist für elektronische Rechnungen und Meldungen ein Hindernis für den innergemeinschaftlichen Handel darstellen könnte, zumal viele KMU bereits mit den viel längeren Fristen des derzeit geltenden Rechtsrahmens Probleme haben.

1.7. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, die Möglichkeit zusammenfassender Rechnungen abzuschaffen. Der EWSA ist der Auffassung, dass zusammenfassende Rechnungen nicht abgeschafft werden sollten, da dies in vielen Branchen zu Problemen führen würde. Zusammenfassende Rechnungen sollten für Inlandsumsätze nach wie vor zulässig sein. Für innergemeinschaftliche Umsätze sieht der EWSA als weitere Möglichkeit eine Beschränkung der Verwendung zusammenfassender Rechnungen, z. B. eine Begrenzung auf sieben Tage.

1.8. Der EWSA empfiehlt der Kommission, weiter auf die möglichst rasche Einbeziehung des Vorsteuerabzugs in das System der einzigen Anlaufstelle und auf zeitnahe MwSt.-Erstattungen hinzuwirken.

1.9. Der EWSA hegt Bedenken, dass die beträchtlichen Kosten für die Umsetzung der im umfassenden Mehrwertsteuerpaket vorgesehenen Maßnahmen zu höheren Preisen für die Verbraucher führen könnten.

1.10. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass der innergemeinschaftliche Mehrwertsteuerbetrug ein Tätigwerden der EU erfordert, wobei es das Subsidiaritätsprinzip zu wahren gilt.

1.11. Der EWSA weist darauf hin, dass die erhobenen und zwischen den Steuerbehörden ausgetauschten Daten auch personenbezogene Daten und sensible Geschäftsinformationen umfassen können. Diese Daten müssen geschützt und mit größter Sorgfalt behandelt werden, um die Datenintegrität von Verbrauchern und Unternehmen zu wahren.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1. Am 8. Dezember 2022 veröffentlichte die Kommission ein Maßnahmenpaket⁽¹⁾ zur Modernisierung der Mehrwertsteuer (MwSt.) in der EU, um das Mehrwertsteuersystem an das digitale Zeitalter anzupassen und es weniger betrugsanfällig zu machen und so die derzeitige Mehrwertsteuerlücke (von geschätzt 93 Mrd. EUR)⁽²⁾ zu verringern.

2.2. Konkret umfasst das Paket drei Legislativmaßnahmen: i) einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuervorschriften für das digitale Zeitalter⁽³⁾; ii) einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates⁽⁴⁾ in Bezug auf die Regelungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer; iii) einen Vorschlag für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 282/2011 in Bezug auf die Informationsanforderungen für bestimmte Mehrwertsteuerregelungen⁽⁵⁾.

2.3. Mit dem Legislativpaket werden drei Hauptziele verfolgt: i) Erstens sollen die MwSt.-Meldepflichten durch Einführung digitaler Meldepflichten modernisiert werden. ii) Zweitens sollen die von der Plattformwirtschaft im MwSt.-Bereich aufgeworfenen Herausforderungen angegangen werden, und zwar durch eine Präzisierung der geltenden Vorschriften, um eine Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer zu gewährleisten. Die Rolle der Plattformen bei der MwSt.-Erhebung wird gestärkt. iii) Und drittens sollen MwSt.-Mehrfachregistrierungen in der EU durch die Einführung einer einzigen MwSt.-Registrierung vermieden werden.

2.4. Für innergemeinschaftliche Umsätze wird ein verbindliches System zur Meldung der einzelnen Umsätze eingeführt, um den Mitgliedstaaten rasch Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedstaaten können flexibel entscheiden, ob sie ein solches Meldesystem auch für ihre Inlandsumsätze einführen wollen. Die elektronische Rechnungsstellung wird im neuen Meldesystem eine zentrale Rolle spielen: Sie wird zur Standardform der Rechnungsstellung und bildet die Grundlage für ein digitales Meldesystem.

2.5. Alle Steuerpflichtigen können Daten von elektronischen Rechnungen melden, die der europäischen Norm entsprechen. Die Mitgliedstaaten können die Übermittlung von Daten aus elektronischen Rechnungen vorsehen, die in einem anderen Datenformat ausgestellt wurden, solange sie auch die Verwendung der europäischen Norm zulassen. Die von den Mitgliedstaaten zugelassenen Datenformate müssen die Interoperabilität mit der europäischen Norm für innergemeinschaftliche Umsätze gewährleisten.

2.6. Für die Bereiche Kurzzeitvermietung und Personenbeförderung im Rahmen der Plattformwirtschaft wird eine Regelung des fiktiven Dienstleistungserbringers eingeführt (bei der die Plattformen die Mehrwertsteuer auf die zugrunde liegende Dienstleistung abführen, wenn der Dienstleistungserbringer keine Mehrwertsteuer erhebt).

2.7. Die Einführung einer einzigen Anlaufstelle (One Stop Shop — OSS) und der einzigen Anlaufstelle für die Einfuhr (IOSS) hat sich als Erfolg erwiesen und eine Vereinfachung gebracht. Einige Lieferungen von Waren und Dienstleistungen fallen jedoch nicht unter die OSS-Vereinfachungsregelung. Der Anwendungsbereich der geltenden OSS-Regelung soll ausgeweitet werden, um den Bedarf an mehrfachen Mehrwertsteuerregistrierungen in der EU weiter zu senken. Darüber hinaus wird IOSS für Plattformen verbindlich vorgeschrieben, um die Einfuhr von Waren im elektronischen Handel weiter zu vereinfachen und betrugssicherer zu machen.

⁽¹⁾ Legislativpaket zur Mehrwertsteuer im digitalen Zeitalter, 8.12.2022

⁽²⁾ Die Mehrwertsteuerlücke ist jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

⁽³⁾ COM(2022) 701 final.

⁽⁴⁾ ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1

⁽⁵⁾ COM(2022) 704 final.

2.8. Der Folgenabschätzung ⁽⁶⁾ zufolge sorgen die drei vorgelegten Vorschläge für ein optimales Gleichgewicht zwischen den zur Verfügung stehenden Regulierungsoptionen in puncto Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität. Gemäß der Folgenabschätzung dürften durch die umgesetzten Maßnahmen im Zeitraum 2023-2032 Nettogewinne zwischen 172 Mrd. EUR und 214 Mrd. EUR erzielt werden, davon 51 Mrd. EUR an Einsparungen (41,4 Mrd. EUR im Rahmen der Mehrwertsteuer-Meldung, 0,5 Mrd. EUR durch Straffungs- und Klarstellungsmaßnahmen für die Plattformwirtschaft und 8,7 Mrd. EUR durch die Abschaffung von Mehrwertsteuerregistrierungspflichten).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission zur Aktualisierung der mittlerweile 30 Jahre alten Mehrwertsteuervorschriften. Der Binnenmarkt soll durch weniger Fragmentierung funktionsfähiger gemacht und besser für das digitale Zeitalter aufgestellt werden. Es handelt sich um einen lange erwarteten Schritt im Rahmen des von der Kommission in den letzten Jahren umgesetzten Mehrwertsteuer-Aktionsplans. Nach Ansicht des EWSA ist dieser Vorschlag auch ein wichtiger Schritt zur Stärkung des Binnenmarktes durch mehr Zusammenarbeit und Einheitlichkeit zwischen den Steuerbehörden.

3.2. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass das Hauptziel des Vorschlags ein Mehrwertsteuersystem sein sollte, das besser an die aktuellen Entwicklungen der digitalen Wirtschaft angepasst ist und so die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert. Überdies sollte der Vorschlag zu einer wirksamen und zeitnahen Steuererhebung beitragen, den Mehrwertsteuerbetrug verringern und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.

3.3. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass der innergemeinschaftliche Mehrwertsteuerbetrug ein Tätigwerden der EU erfordert, wobei es das Subsidiaritätsprinzip zu wahren gilt. Die derzeitige Mehrwertsteuerlücke zeigt, dass nationale Instrumente nicht ausreichen, um den grenzüberschreitenden Betrug zu bekämpfen.

3.4. Harmonisierte Vorschriften für die MwSt.-Meldung werden zu einem besseren Funktionieren und einer stärkeren Konsolidierung des Binnenmarkts beitragen. Die Fragmentierung und die unterschiedlichen Melderegungen in den einzelnen Mitgliedstaaten verursachen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen und können ein Hindernis für den grenzüberschreitenden Handel im Binnenmarkt bilden. Der EWSA stellt fest, dass die Mitgliedstaaten aktiv eigene Melderegungen entwickelt haben und dass die unterschiedlich gearteten Regelungen dazu führen, dass der Binnenmarkt weniger effizient funktioniert. Ein gemeinsamer Ansatz zur Überwindung dieser Fragmentierung wird daher begrüßt. Der EWSA hält es für wichtig, dass mit der Einführung der neuen Meldepflicht die zusammengefassten Meldungen abgeschafft werden.

3.5. Damit Unternehmen uneingeschränkt vom Binnenmarkt profitieren können, brauchen sie EU-weit einheitlich angewandte Mehrwertsteuervorschriften anstatt gemeinsame Vorschriften einhalten zu müssen, die auf nationaler Ebene unterschiedlich umgesetzt werden. Dies kann nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene erreicht werden, mit denen bürokratischer Aufwand sowie Diskrepanzen und Schlupflöcher in den geltenden Mehrwertsteuervorschriften vermieden werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission, weiter auf das Ziel einer einheitlichen Umsetzung hinzuwirken und betont die Bedeutung von Erläuterungen oder entsprechenden Leitlinien, um die Einheitlichkeit sicherzustellen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA weist darauf hin, dass den Unternehmen und insbesondere den KMU durch die neuen digitalen Meldepflichten zusätzlicher Verwaltungsaufwand und damit erhebliche Kosten entstehen. Auch wenn dies notwendig ist, um das derzeitige System wirksam zu modernisieren, sollten doch die Befolgungskosten für die Unternehmen so gering wie möglich gehalten werden. Der Kostenaspekt sollte während des Umsetzungsprozesses kontinuierlich überwacht werden, um den Regelungsaufwand bewerten zu können.

4.2. Der EWSA stellt ferner fest, dass die geschätzten Umsetzungskosten für die Unternehmen überall in der EU sehr hoch sein werden ⁽⁷⁾. Der EWSA warnt, dass zusätzliche Kosten, insbesondere für die Unternehmen, zu höheren Verbraucherpreisen führen könnten, wie eine Studie ⁽⁸⁾ belegt, wonach bei zahlreichen Unternehmen (Über-)Regulierung und Preise korrelieren.

4.3. Der EWSA weist darauf hin, dass sich die Meldepflichten für innergemeinschaftliche Umsätze zwar nur auf Umsätze zwischen Unternehmen (B2B-Umsätze) beziehen, die erhobenen und zwischen den Steuerbehörden ausgetauschten Daten jedoch auch personenbezogene Daten umfassen können, und dass diese Daten mindestens fünf Jahre lang gespeichert werden. Die erhobenen Daten werden aller Wahrscheinlichkeit nach auch sensible Geschäftsinformationen umfassen, die es ebenfalls zu schützen gilt. Der EWSA unterstreicht im Hinblick auf diesen Aspekt den Grundsatz der Datenminimierung und die Notwendigkeit eines umfassenden Schutzes der Daten. Dies muss sichergestellt und regelmäßig überwacht werden.

⁽⁶⁾ SWD(2022) 393 final.

⁽⁷⁾ Die Umsetzungskosten werden für Unternehmen auf 11,3 Mrd. EUR geschätzt, für die Steuerbehörden dagegen nur auf 2,2 Mrd. EUR.

⁽⁸⁾ Regulations could be increasing consumer prices.

4.4. Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass die vorgeschlagenen Vorschriften über digitale Plattformen und über deren Rolle bei der MwSt.-Erhebung mit früheren Initiativen der Kommission im Zusammenhang mit der digitalen Wirtschaft im Einklang stehen, etwa dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die über digitale Arbeitsplattformen arbeiten. Überdies stellte EWSA fest, dass die verpflichtende Einführung der IOSS-Regelung den Verbrauchern zugutekommen wird, da sie einfacher Waren von Plattformen kaufen können und zugleich die Mehrwertsteuererhebung auf diese Käufe verbessert wird.

4.5. Der EWSA weist darauf hin, dass in der derzeit geltenden Regelung Waren und Dienstleistungen im innergemeinschaftlichen Handel unterschiedlich behandelt werden, wobei die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft nur für Dienstleistungen gilt. Der EWSA bedauert, dass der umfassende Vorschlag der Kommission nicht als Gelegenheit genutzt wurde, die mehrwertsteuerliche Behandlung von Waren und von Dienstleistungen anzugleichen. Diese Aktualisierung hätte die Vorschriften an die derzeitige wirtschaftliche Praxis angepasst, bei der die Kunden in der Regel ganze Lösungspakete und nicht nur Waren oder Dienstleistungen kaufen. Eine solche Änderung hätte den Verwaltungsaufwand für Unternehmen und insbesondere für KMU verringert, die aktuell nur wegen der MwSt.-Vorschriften zwischen verschiedenen Komponenten kombinierter Lieferungen unterscheiden müssen.

4.6. Der EWSA unterstützt das allgemeine Ziel der Kommission, den Plattformen eine größere Rolle im MwSt.-Rechtsrahmen zuzuweisen. Die Vorschläge können als wirksamer Ansatz zur Bekämpfung von Wettbewerbsverzerrungen angesehen werden. Damit wurde den Anliegen, die den Vorschlägen für eine digitale Steuer zugrunde liegen, angemessen und ausreichend Rechnung getragen.

4.7. Der EWSA begrüßt die Ausweitung der Anwendung der OSS-Regelung. Dadurch müssen Unternehmen weniger Mehrwertsteuerregistrierungen im Ausland vornehmen. Insbesondere für KMU verringern sich der Aufwand und die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften.

4.8. Die vorgeschlagene Meldung in Echtzeit basiert auf elektronischer Rechnungsstellung. Der EWSA begrüßt zwar die Digitalisierung im Steuerbereich, weist jedoch darauf hin, dass die elektronische Rechnungsstellung in den einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß verbreitet ist. Die Kommission wird daher darauf hingewiesen, dass hier verschiedene Mitgliedstaaten auf technische Unterstützung angewiesen sein könnten. Es sollte deshalb geprüft werden, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten diese Unterstützung für Unternehmen leisten könnten. Darüber hinaus vertritt der EWSA die Auffassung, dass die Kommission die europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung und deren absehbare Weiterentwicklung im Laufe klarer herausstellen sollte. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die europäische Norm möglichst bald zu veröffentlichen, damit sich die Unternehmen auf die Änderungen vorbereiten können.

4.9. Der EWSA weist darauf hin, dass mit dem Vorschlag die Informationsanforderungen für Rechnungen erweitert werden, da sowohl die internationalen Kontonummern (IBAN) als auch das Fälligkeitsdatum angegeben werden müssen. Die Ausweitung der Rechnungsstellungsanforderungen kann zu Unsicherheiten und höheren Verwaltungskosten für die Unternehmen führen. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass Unternehmen nicht selten mehrere IBAN-Nummern auf einer Rechnung angeben, weshalb präzisiert werden muss, welche Daten zu melden sind. Der EWSA empfiehlt der Kommission zu prüfen, ob diese Informationen von den Steuerverwaltungen zur Sicherstellung der Mehrwertsteuererhebung genutzt werden können. Können die Informationen nicht für die MwSt.-Erhebung und -Kontrolle verwendet werden, sind sie lediglich eine zusätzliche Verwaltungslast für die Unternehmen.

4.10. Der EWSA hält die vorgeschlagene Frist von zwei Tagen, innerhalb der innergemeinschaftliche Lieferungen und Dienstleistungen gemeldet werden müssen, für unangemessen kurz. Der EWSA äußert ferner Bedenken, dass die Zweitagesfrist ein Hindernis für den Eintritt in den Binnenmarkt darstellen könnte, zumal viele KMU bereits mit den viel längeren Fristen des derzeit geltenden Rechtsrahmens Probleme haben.

4.11. Der EWSA weist darauf hin, dass die Zweitagesfrist dem Käufer möglicherweise einen übermäßigen Aufwand verursacht. Die Frist sollte daher erheblich verlängert werden, wobei u. a. die Größe der beteiligten Unternehmen zu berücksichtigen ist und spezifische Ausnahmen für die kleinsten Unternehmen erwogen werden sollten. Darüber hinaus stellt der EWSA fest, dass kürzere Fristen häufig zu mehr Fehlern und nachträglichen Berichtigungen führen, die ihrerseits in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich bestraft werden. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, den Mitgliedstaaten nahezu legen, die Strafen und Strafzinsen insbesondere in den ersten Jahren nach der Annahme zu begrenzen.

4.12. Die Kommission schlägt vor, im Rahmen des Vorschlags die Möglichkeit zusammenfassender Rechnungen abzuschaffen. Der EWSA ist der Auffassung, dass dies das Funktionieren bestimmter Sektionen erheblich erschweren könnte und fordert daher die Kommission und den Rat auf, genauer zu prüfen, welche Vorteile aus der Abschaffung dieser Möglichkeit erwachsen und in welchem Verhältnis diese zu den Kosten und Problemen stehen, die für verschiedene Sektoren daraus entstehen. Zusammenfassende Rechnungen sollten für Inlandsumsätze nach wie vor zulässig sein. Für innergemeinschaftliche Umsätze sieht der EWSA als weitere Möglichkeit eine Beschränkung der Verwendung zusammenfassender Rechnungen, z. B. eine Begrenzung auf sieben Tage.

4.13. Der Vorsteuerabzug ist ein Schlüsselement eines gut funktionierenden Mehrwertsteuersystems und unterscheidet die Mehrwertsteuer von anderen Steuern auf Waren und Dienstleistungen bzw. anderen indirekten Steuern. Der EWSA ist sich bewusst, dass es der Kommission aufgrund der Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten nicht möglich war, auch den Vorsteuerabzug in die OSS-Regelung einzubeziehen. Er fordert die Kommission jedoch auf, weiter auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Auch wenn der Vorsteuerabzug nicht sofort in die OSS-Regelung aufgenommen werden kann, sollte die Kommission doch die Möglichkeit einer schnelleren Mehrwertsteuererstattung für Unternehmen prüfen, die sich über das OSS-System rechtskonform verhalten. Eine schnellere Mehrwertsteuererstattung würde das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern. Darüber hinaus fordert der EWSA die Kommission auf, die Einbeziehung des Vorsteuerabzugs in das OSS-System als langfristiges Ziel weiterzuverfolgen.

4.14. Der EWSA hegt Bedenken, dass die hohen Kosten für die Umsetzung der im umfassenden Mehrwertsteuerpaket vorgesehenen Maßnahmen zu höheren Preisen für die Verbraucher führen könnten. Daher sollten die Komplexität des Systems und die Verwaltungskosten für die Unternehmen durch Sicherstellung eines einheitlichen Meldesystems und einer einheitlichen Umsetzung der Vorschriften in allen Mitgliedstaaten so weit wie möglich verringert werden.

4.15. Der EWSA sieht auch den von der Kommission vorgeschlagenen Zeitplan mit Besorgnis. Die wichtigsten Änderungen sollen 2028 in Kraft treten, bestimmte Bereiche des Vorschlags jedoch bereits 2024. Der EWSA weist die Kommission darauf hin, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung ausreichend Zeit erfordert. Daher legt der EWSA der Kommission nahe, den Zeitrahmen so zu verlängern, dass ab dem Zeitpunkt der Einigung im Rat über den Vorschlag mindestens ein Jahr für die Umsetzung vorgesehen ist.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2015/413/EU zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte

(COM (2023)126 final)

(2023/C 228/24)

Befassung	Europäisches Parlament, 16.3.2023 Rat der Europäischen Union, 23.3.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	133/0/0

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Evaluierung der Beihilfenvorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Gesundheits- und Sozialbereich und der De-minimis-Verordnung für DAWI“

(SWD(2022) 388 final)

(2023/C 228/25)

Berichterstatter: **Giuseppe GUERINI**

Ko-Berichterstatter: **Paulo BARROS VALE**

Befassung	Europäische Kommission, 8.3.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	138/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt fest, dass die Gesundheits- und Sozialdienstleistungen in der gesamten EU gestärkt werden müssen angesichts der fortschreitenden Bevölkerungsalterung und der steigenden Zahl von Menschen mit Behinderungen und Benachteiligungen, die eine angemessene Hilfe benötigen. Dies erfordert eine Verbesserung der Langzeitpflege und die Unterstützung durch einschlägige öffentliche Investitionen, Unternehmen und die Zivilgesellschaft, damit soziale Innovationen erzielt und adäquat auf die aktuellen Herausforderungen reagiert werden kann.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bemühungen um eine gute Sozial- und Gesundheitsversorgung durch geeignete finanzielle Ressourcen unterstützt werden müssen. Sie müssen in angemessene öffentliche Investitionen gelenkt werden. Ebenso bedarf es speziell auf diese Sektoren ausgerichteter staatlicher Beihilfen. Die geltenden Vorschriften für staatliche Beihilfen aus dem Jahr 2012 sollten entsprechend angepasst werden, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen. Der EWSA stellt fest, dass das 2012 verabschiedete DAWI-Beihilfenvorschriftenpaket den seinerzeitigen Rechtsrahmen aus dem Jahr 2005 im Hinblick auf Vereinfachung und Berechenbarkeit wirksam verbessert hat.

1.3. Der EWSA wiederholt seine in einer früheren Stellungnahme⁽¹⁾ dargelegte Auffassung, wonach die in der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission⁽²⁾ festgelegte Schwelle für *De-minimis*-Beihilfen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in Höhe von 500 000 EUR in einem Zeitraum von drei Jahren unbedingt angehoben werden sollte. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Denn die bereits spürbaren und für die Zukunft absehbaren Auswirkungen der Inflation sowie die besondere Bedeutung dieser Dienstleistungen für die schwächsten Bevölkerungsgruppen und den sozialen Zusammenhalt müssen berücksichtigt werden.

1.4. Der EWSA empfiehlt daher eine deutliche Anhebung der *De-minimis*-Schwelle für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen. Diese Anhebung sollte höher ausfallen als die kürzlich vorgeschlagenen Änderung der horizontalen *De-minimis*-Schwelle in der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission⁽³⁾, um die zunehmend strategische Rolle der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in der gesamten EU gebührend zu berücksichtigen.

⁽¹⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 131.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf *De-minimis*-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

1.5. Außerdem empfiehlt der EWSA zusätzlich zur Änderung der *De-minimis*-Schwelle folgende begriffliche Klärungen: i) eine umfassendere Definition für „sozialen Wohnungsbau“, ii) eine bessere Definition des „angemessenen Gewinns“ mit gegebenenfalls einem Kriterium für sozialwirtschaftliche Unternehmen, deren wirtschaftliche Margen an soziale Zwecke gebunden sind, sowie iii) des „Marktversagens“.

1.6. Was das Konzept des „angemessenen Gewinns“ angeht, sollte die Kommission nach Ansicht des EWSA Kriterien und Indikatoren festlegen, um die zulässigen Gewinnspannen der Wirtschaftssubjekte in Entsprechung mit deren Fähigkeit definieren, Ziele von allgemeinem Interesse verfolgen und dadurch positive soziale Auswirkungen erzielen zu können.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Evaluierung der Beihilfavorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) im Gesundheits- und Sozialbereich und der *De-minimis*-Verordnung für DAWI“ fasst die Kommission die Ergebnisse ihrer Bewertung des 2012 in Kraft getretenen Almunia-Pakets zusammen.

2.2. Für die Gesundheits- und Sozialdienste hatte das Paket von 2012 folgende Hauptziele: i) die Vereinfachung der Vereinbarkeitskriterien und ii) die Verringerung des Verwaltungsaufwands in den Mitgliedstaaten, die Unternehmen für DAWI, die diese für schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen zu fairen und finanziell tragbaren Bedingungen erbracht haben, vergüten möchten.

2.3. Die Evaluierung der Kommission soll daher Aufschluss darüber liefern, inwieweit die Vorschriften für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ihre Ziele erfüllt haben, und ob solche Vorschriften im derzeitigen sozialen und wirtschaftlichen Umfeld noch angemessen sind.

2.4. Konkret bewertet die Kommission in ihrer Evaluierung die Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und den europäischen Mehrwert der DAWI-Vorschriften, die im vergangenen Jahrzehnt auf Gesundheits- und Sozialdienstleistungen angewandt wurden. Der Schwerpunkt liegt auf dem Verständnis der konkreten Probleme der Mitgliedstaaten bei der bisherigen Umsetzung der DAWI-Vorschriften. Im Rahmen der Evaluierung soll ferner die Anwendung der *De-minimis*-Verordnung für DAWI untersucht werden.

2.5. Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass das DAWI-Paket von 2012 seinen Zweck im Hinblick auf Klarstellung und Vereinfachung gut erfüllt hat, da das DAWI-Paket von 2005 vereinfacht und beispielsweise eine DAWI-spezifische *De-minimis*-Verordnung eingeführt wurden. Außerdem wurden bestimmte grundlegende, für die Anwendung der DAWI-Vorschriften relevante Konzepte klarer und präziser gefasst.

2.6. Die Evaluierung hat allerdings auch noch einen gewissen Verbesserungsbedarf deutlich werden lassen. Insbesondere bedarf es einer Klärung bestimmter Schlüsselbegriffe im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich von sowohl Artikel 107 AEUV als auch des DAWI-spezifischen Rechtsrahmens. Dies betrifft unter anderem: i) die wirtschaftlichen/nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten, ii) die Auswirkungen auf den Handel, iii) den angemessenen Gewinn, iv) Marktversagen und v) sozialen Wohnraum. In der Evaluierung wird außerdem auf die Möglichkeit hingewiesen, den derzeit geltenden *De-minimis*-Höchstbetrag für DAWI anzuheben. Dafür scheint es einen breiten Konsens unter den Interessenträgern zu geben.

2.7. In Bezug auf die Effizienz ergab die Evaluierung, dass die *De-minimis*-Verordnung für DAWI und die Änderung des DAWI-Beschlusses von 2012 den Verwaltungsaufwand für die Behörden verringern konnten, wobei dieser Aufwand gewiss noch weiter reduziert werden könnte. Auch sonstige Erkenntnisse legen nahe, dass die Befolgungskosten der DAWI-Vorschriften gesenkt werden sollten.

2.8. Im Hinblick auf die Kohärenz hat die Evaluierung ergeben, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen im DAWI-Paket von 2012 in sich kohärent sind und für eine bessere Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sorgen. Dies schafft einen von sowohl öffentlichen als auch privaten Interessenträgern weitgehend anerkannten europäischen Mehrwert.

2.9. Allgemein herrscht Einigkeit darüber, dass das DAWI-Paket von 2012 ein stabiles Rechtsumfeld für die Mitgliedstaaten geschaffen hat und den Bedürfnissen in der EU gerecht wird. Die Auswirkungen und Unwägbarkeiten infolge der COVID-19-Krise und des russischen Angriffs auf die Ukraine konnten allerdings noch nicht umfassend bewertet werden, weshalb künftig weitere Verbesserungen angestrebt werden könnten.

2.10. Die Sozial- und Gesundheitsschutzsysteme in der gesamten EU sollten in erster Linie durch angemessene öffentliche Investitionen garantiert und finanziert werden. Parallel dazu wird auch die diesbezügliche Rolle der Privatwirtschaft und sozialwirtschaftlicher Akteure immer wichtiger. Alle an der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen beteiligten öffentlichen oder privaten Akteure sollten angemessene Standards und Kriterien einhalten, damit Wettbewerb und Gemeinwohlziele nicht kollidieren.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die umfassende Konsultation und anschließende Evaluierung, die die Kommission im Zuge der Bewertung der Auswirkungen und der derzeitigen Wirkung der Beihilfavorschriften von 2012 durchgeführt hat, um Unternehmen für die Erbringung von DAWI insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen zu entschädigen.

3.2. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Initiativstellungnahme des EWSA „Anwendung der Beihilfavorschriften 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“⁽⁴⁾ sowie die einschlägigen Arbeiten des Ausschusses der Regionen in ihre Überlegungen einbezogen hat.

3.3. Der EWSA begrüßt die von der Kommission zwischen dem 31. Juli 2019 und dem 4. Dezember 2019 durchgeführte öffentliche Konsultation sowie die zwischen Juni 2020 und Mai 2021 erarbeitete Sachverständigenstudie. Diese Konsultationen trugen dazu bei, die Evaluierung trotz des überaus technischen Charakters der geprüften Materie transparenter und demokratischer zu machen.

3.4. Der EWSA unterstreicht abermals, dass das Paket von 2012 mit Vorschriften für staatliche Beihilfen für DAWI in puncto Aktualisierung und Vereinfachung der zu dem Zeitpunkt geltenden Vorschriften aus dem Jahr 2005 zweifellos nützlich war. Der in diesem Paket gewählte Regulierungsansatz sollte beibehalten werden: bestimmte Aspekte einfach aktualisieren und Vereinfachungen, mehr Klarheit und mehr Rechtssicherheit weiterhin anstreben.

3.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die durch Beschluss 2012/21/EU der Kommission⁽⁵⁾ ermöglichte Ausweitung der Befreiung von der Anmeldepflicht für bestimmte soziale Dienstleistungen, die von der Kommission in ihrer Arbeitsunterlage evaluiert wird, die Erbringung von DAWI im Gesundheits- und Sozialbereich in den Mitgliedstaaten erleichtert hat. Sie führte tatsächlich zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands in den Behörden, und Unternehmen bekamen mehr Rechtssicherheit und Flexibilität. Diese Ausweitung ist der praktische Beleg dafür, dass die Kommission die Gesundheits- und Sozialdienstleistungen als eine Untergruppe mit eigenständigen Merkmalen im breiteren DAWI-Rahmen auffasst.

3.6. Nach Auffassung des EWSA könnte die Definition des Begriffs „sozialer Wohnungsbau“ etwas erweitert werden. Die derzeitige Definition lautet wie folgt: „Unternehmen [...], die mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen betraut sind und Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen bereitstellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen, [...]“. Es wäre allerdings wichtig, auch andere gravierende und ordnungsgemäß nachprüfbare Situationen zu berücksichtigen, in denen sich Menschen befinden können, die streng genommen weder „benachteiligt“ noch „sozial schwächer“ sind, und die auch nicht technisch „insolvent“ sind und „nicht die Mittel haben“. Gemeint sind etwa schutzbedürftige Menschen, wie Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, ebenso wie ältere Menschen. Sie sollten in die Begriffsbestimmung aufgenommen werden. Darüber hinaus ist Wohnraum eine wesentliche Voraussetzung für soziale Inklusion, und die Situation junger Menschen in Europa würde öffentliche Investitionen in Wohnraum für diese Bevölkerungsgruppe rechtfertigen.

3.7. Der EWSA bekräftigt seine Forderung nach einer weiteren Klärung des Begriffs „angemessene Gewinne“, die die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zusätzlich zum Ausgleich der Kosten für die Erbringung der Dienstleistung erzielen können. Der EWSA teilt die Feststellung des Ausschusses der Regionen, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nicht ausreichend ausgestattet sind, um die Bezugspunkte für einen angemessenen Gewinn festzulegen. Neben einer weiteren Erläuterung des Begriffs „angemessener Gewinn“ könnte die Kommission weitere diesbezügliche Orientierungshilfen zur Unterstützung der Behörden bieten. Der EWSA betont, dass die lokalen Behörden in der Lage sein müssen, die einschlägigen Vorschriften zu kennen und sie klar und einfach anzuwenden. Bei der Festlegung eines angemessenen Gewinns sollte der konkrete Beitrag bewertet werden, den die an der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen beteiligten Unternehmen zum Gemeinwohl beisteuern.

⁽⁴⁾ ABl. C 323 vom 26.8.2022, S. 8.

⁽⁵⁾ Beschluss 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).

3.8. In der Evaluierung der Kommission wurde ein problematischer Umstand hervorgehoben. Einige Mitgliedstaaten haben angegeben, dass sie es den Erbringern von DAWI nicht gestatten, im Rahmen der Vergütung einen angemessenen Gewinn zu erzielen, weil das Konzept zu komplex ist.

3.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass es bei der Definition des „angemessenen Gewinns“ ein Kriterium zugunsten sozialwirtschaftlicher Unternehmen geben sollte. Sie müssen die erzielten wirtschaftlichen Margen in ihre statutarischen Tätigkeiten reinvestieren. Diese positive wirtschaftliche Wirkung sollte gefördert und unterstützt werden.

3.10. Der EWSA betont, dass die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu „wirtschaftlicher Tätigkeit“ bei künftigen Anpassungen der Vorschriften des DAWI-Pakets 2012 berücksichtigt werden muss, und dass gewisse Tätigkeiten im Zusammenhang mit Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ihrem Wesen nach möglicherweise nicht wirtschaftlicher Art sind. Übt ein Wirtschaftssubjekt gleichzeitig sowohl wirtschaftliche als auch nicht wirtschaftliche Tätigkeiten aus, ist eine getrennte und klare Buchführung sehr hilfreich, um Transparenz zu gewährleisten und Quersubventionen zu vermeiden.

3.11. Der EWSA weist abermals darauf hin, dass das Gesundheitswesen und fast alle sozialen Dienste in den einzelnen Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit der Regionen, der Kreise und manchmal sogar der Städte sind. Dadurch wird die Nutzermobilität zwischen den Regionen oder Bezirken eines Landes stark einschränkt, was wiederum auch etwaige Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel in der EU weitgehend ausschließt.

3.12. In ihrer Evaluierung stellen die Kommissionsdienststellen fest, dass eine Beeinträchtigung des Handels für alle Gesundheits- und Sozialdienstleistungen a priori kaum ausgeschlossen werden kann. Ein verhältnismäßig geringer Beihilfebetrag oder die relativ geringe Größe des begünstigten Unternehmens bedeutet nicht von vornherein, dass Beeinträchtigungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden können. Der Standpunkt der Kommission ist nachvollziehbar und liegt auf einer Linie mit der Rechtsprechung des EuGH. Gleichwohl meint der EWSA, dass Wettbewerb und zwischenstaatliche Investitionen durch die Ermöglichung einer stabilen Finanzierung der Gesundheits- und Sozialdienste auf lokaler Ebene gewährleistet werden könnte, wenn gleichzeitig Anreize der öffentlichen Hand für Wirtschaftssubjekte eines anderen Mitgliedstaats, die auf einem bestimmten Markt aktiv werden möchten, diskriminierungsfrei zugänglich sind.

3.13. Zahlreiche Interessenträger äußerten die Auffassung, dass die Klärung des im Paket von 2012 verankerten Begriffs „Marktversagen“ die Einhaltung der DAWI-Vorschriften für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen zumindest teilweise erleichterte. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass ein Marktversagen nicht nur dann vorliegt, wenn der Markt eine bestimmte Dienstleistung nicht liefern kann. Es muss vielmehr und insbesondere auch dann von Marktversagen gesprochen werden, wenn der Markt nicht in der Lage ist, der Gesamtbevölkerung eine Dienstleistung in einer angemessenen Qualität und zu fairen Bedingungen anbieten zu können, denn dies geht zu Lasten des sozialen Zusammenhalts und der Chancengleichheit.

3.14. Der EWSA schließt sich der Mehrheit der von der Kommission konsultierten Interessenträgern an, dass die derzeitige in der Verordnung (EU) Nr. 360/2012 festgelegte Schwelle von 500 000 EUR nicht den derzeitigen Finanzierungsbedarf bei der Erbringung von DAWI deckt. Die *De-minimis*-Schwelle ist in vielen Fällen schnell erreicht, wobei der Durchschnittsbetrag der staatlichen Unterstützung seit 2012 erheblich gestiegen ist. Diese Schwelle sollte für Wirtschaftssubjekte angehoben werden, die ihrer Satzung und dem Recht nach verpflichtet sind, die erzielten Gewinne im Einklang mit ihrem sozialen Ziel zu reinvestieren, was für Sozialunternehmen der Fall ist⁽⁶⁾.

3.15. Der EWSA verweist auf die Folgen der COVID-19-Pandemie für das Sozial- und Gesundheitswesen sowie an die Auswirkungen der in den letzten drei Jahren kräftig gestiegenen Inflation. Angesichts der strategischen Rolle der Gesundheits- und Sozialdienste in der gesamten EU wäre die Erhöhung der *De-minimis*-Schwelle, die möglicherweise noch höher ausfallen könnte als im jüngsten Vorschlag, sowie die Anpassung der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 gerechtfertigt. Dies müsste ernsthaft erwogen werden, wenngleich die allgemeine Schwelle der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 seit längerem in Kraft ist.

3.16. Der EWSA stellt fest, dass die Anhebung der derzeit auf 500 000 EUR festgesetzten *De-minimis*-Schwelle in einem Zeitraum von drei Jahren Rechtssicherheit für die Leistungserbringer sowie für Verwaltungen und Behörden, die soziale und medizinische Infrastrukturen unterstützen wollen, bieten würde. Die Versorgungslage bei Pflege und Betreuung ist in vielen Mitgliedstaaten beklagenswert. Kommission und Mitgliedstaaten sollten daher die Bereitschaft, in diesen Bereichen zu investieren, unterstützen.

3.17. In seiner Stellungnahme „Aufbau einer Wirtschaft im Dienste der Menschen: ein Aktionsplan für die Sozialwirtschaft“⁽⁷⁾ hat der EWSA auf die Bedeutung der Sozialwirtschaft für die Gesundheits- und Sozialdienstleistungen hingewiesen. Die Tätigkeit der Sozialwirtschaft sollte dadurch unterstützt werden, dass die Voraussetzungen für den Zugang zum DAWI-Sektor sowie die Höhe etwaiger staatlicher Beihilfen für sozialwirtschaftliche Träger geklärt werden.

⁽⁶⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 131.

⁽⁷⁾ ABl. C 323 vom 26.8.2022, S. 38.

3.18. Der EWSA bedauert, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine auf das DAWI-Paket von 2012 in der Arbeitsunterlage der Kommission nicht umfassend analysiert werden, sondern nur punktuell erfolgen, wo es relevant erscheint. Die Gesundheits- und Sozialdienste sind durch die COVID-19-Pandemie und den Angriffskrieg gegen die Ukraine noch relevanter und wichtiger geworden als zuvor⁽⁸⁾. Gleichzeitig haben sich diese Ereignisse negativ auf die Tätigkeit und die Funktion der Leistungserbringer ausgewirkt. Ein Rechtsrahmen, der eine stabile, wirksame und vereinfachte öffentliche Finanzierung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sicherstellen kann, ist daher umso notwendiger.

3.19. Schließlich stellt der EWSA fest, dass die Europäische Kommission kürzlich mit der Ausarbeitung eines flexibleren und wirksameren Rechtsrahmens für die Finanzierung des grünen Wandels begonnen hat, um in Bezug auf die Politiken der EU angemessen auf das US-Gesetz zur Verringerung der Inflationsrate zu reagieren. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU ist sicherlich ein guter Grund für die Anpassung des derzeitigen Rechtsrahmens für staatliche Beihilfen. Ebenso wären eine Anpassung und eine angemessene Vereinfachung der geltenden Vorschriften für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen gerechtfertigt. Dies würde die Voraussetzungen für bessere Dienstleistungen für die Menschen schaffen, zumal in Anbetracht des wachsenden Bedarfs an Pflegepersonal bzw. aufseiten der Pflegebedürftigen, worauf in den Dokumenten zur Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung hingewiesen wird⁽⁹⁾.

3.20. Abschließend weist der EWSA erneut darauf hin, dass es besonders wichtig ist, die Zahlung staatlicher Beihilfen im Bereich der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen sorgfältig zu überwachen, um Unregelmäßigkeiten oder Missbrauch durch die in diesen kritischen Sektoren tätigen Wirtschaftsakteure zu verhindern.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

⁽⁸⁾ Dies ist am Anstieg der Sozial- und Gesundheitsausgaben der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren erkennbar, worauf in der Evaluierung der Kommission hingewiesen wird.

⁽⁹⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10382#navItem-relatedDocuments>.

