



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Strategische Vorausschau

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Strategische
Vorausschau 2021 – Die Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der EU
[COM(2021) 750 final]

INT/958

Berichterstatterin: **Sandra PARTHIE**

www.eesc.europa.eu

DE

Befassung
Rechtsgrundlage

Kommission, 01/03/2022
Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der
Europäischen Union

Zuständige Fachgruppe
Annahme in der Fachgruppe
Verabschiedung im Plenum
Plenartagung Nr.
Ergebnis der Abstimmung

Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
04/03/2022
23/03/2022
568

(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen) 199/3/0

1. Einleitung

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

2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seinen Standpunkt und begrüßt die Einbeziehung der Methodik der Vorausschau in die Politikgestaltung der EU nachdrücklich. Da die strategische Vorausschau ein partizipativer Prozess ist, erwartet der EWSA, dass Synergien sowie die strukturelle Beteiligung aller EU-Institutionen, einschließlich des EWSA, dadurch begünstigt werden. In diesem Zusammenhang hebt der EWSA das Europäische System für strategische und politische Analysen (ESPAS) als gutes Beispiel für die interinstitutionelle Zusammenarbeit in der EU hervor.
- 2.2 Der EWSA weist darauf hin, dass die **vier globalen Haupttrends** für die zentrale Frage der Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der EU von Bedeutung sind. Es handelt sich um die zentralen übergreifenden Megatrends unserer Zeit, die für die Gestaltung der europäischen Politik auch in Zukunft entscheidend sein werden. In dem Bericht werden sie jedoch nicht näher ausgeführt, und verschiedene Aspekte werden nur angesprochen, ohne einzelne Unterthemen zu vertiefen. Der EWSA bedauert insbesondere, dass die soziale Dimension nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Auch erhalten Fragen zum Thema Jugend und Generationengerechtigkeit zu wenig Aufmerksamkeit, obwohl sie Gegenstand des zugrundeliegenden Berichts der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) *Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond [Gestaltung und Sicherung der offenen strategischen Autonomie der EU bis 2040 und darüber hinaus]*¹ sind.
- 2.3 Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass das für die strategische Vorausschau 2021 gewählte Thema von hoher politischer Relevanz ist und die richtigen Rahmenbedingungen schaffen kann für eine gut verwaltete Interdependenz und offene strategische Autonomie, die auf gemeinsamen Werten, Kohäsion, starker multilateraler Führung und regelbasierter Zusammenarbeit beruht. Der Ausschuss fordert jedoch nachdrücklich, die Methodik der Vorausschau zur Ermittlung von Zukunftsthemen richtig einzusetzen. Die Entwicklungen müssen unbedingt im Zeitablauf beurteilt werden, d. h. derzeitige FuE-Investitionen oder Zahl von Patenten dürfen nicht nur mit den entsprechenden Kennziffern in China oder den USA verglichen werden, sondern sind auch ihrem früheren Stand gegenüberzustellen. Nur so ergibt sich ein klares Bild, ob die Entwicklung in die richtige Richtung geht.

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

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

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

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

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

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

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

- In dem Bericht müssen die Megatrends und die strategischen Eckpfeiler unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz, Wahrscheinlichkeit und Relevanz besser miteinander verknüpft werden.
- Das Verfahren der Vorausschau im Vorfeld des nächsten Berichtes sollte dem EWSA und anderen relevanten Akteuren konkrete Möglichkeiten bieten, von der Vorausschau zu lernen, zu ihr beizutragen und ihre Qualität zu verbessern.

- Insbesondere hat der EWSA bereits eine Reihe von Stellungnahmen zu der bevorstehenden Vorausschau 2022 erarbeitet, d. h. zum grünen und zum digitalen Wandel;²
- In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA vor, dass die Kommission im Zusammenarbeit mit der GFS einen jährlichen Konsultationszyklus einführt, in dessen Rahmen Beiträge zur Erstellung des jährlichen Berichts über die Vorausschau geleistet werden. Die Kommission sollte den EWSA und den Ausschuss der Regionen sowie andere EU-Institutionen einbeziehen, indem sie beispielsweise regelmäßige thematische Workshops anbietet und EWSA-Mitglieder in die zugrunde liegenden Vorausschauaktivitäten der GD JRC und des Generalsekretariats einbindet.
- Es sollte eine Fokusgruppe mit Sozialpartnern/zivilgesellschaftlichen Akteuren eingerichtet werden, um zu erörtern, wie diese Interessenträger von der strategischen Vorausschau der Kommission profitieren können und wie künftige Berichte diesbezüglich besser gestaltet werden könnten.
- Die Kommission sollte sich an die Spitze der Forderung stellen, die Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft in die Aktivitäten des ministeriellen EU-Netztes für strategische Vorausschau einzubinden.

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

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

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die Feststellung, dass die COVID-19-Krise die Bedeutung eines offenen, wettbewerbsfähigen und vollständig funktionierenden Binnenmarktes aufgezeigt

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

hat, damit Unternehmen in der Größe wachsen und so dem Wettbewerb auf dem globalen Markt standhalten können. Dies gilt auch für die in dem Bericht enthaltene Empfehlung zur vollständigen Umsetzung der Kapitalmarktunion sowie der Bankenunion, die nach Ansicht des EWSA unmittelbar zur Widerstandsfähigkeit der EU gegen Finanzkrisen, zum Schutz der Bankeinlagen und zu einer robusten und stabilen wirtschaftlichen Erholung beitragen.³

- 3.2 Der EWSA begrüßt die Veröffentlichung der überarbeiteten Leitlinien und des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung, mit denen festgelegt wird, wie die strategische Vorausschau bei Folgenabschätzungen und Evaluierungen genutzt werden sollte. Im Hinblick auf eine erfolgreiche Anwendung ist es von großer Bedeutung, dass die Kommission ihren für Folgenabschätzungen und Evaluierungen zuständigen Bediensteten angemessene Schulungen anbietet und Ressourcen zur Verfügung stellt.
- 3.3 In dem Bericht wird als Teil der Antwort auf ein immer schwierigeres Governance-Umfeld auf die Notwendigkeit einer partizipatorischen und inklusiven Politik- und Verwaltungspraxis zur Steigerung von Vertrauen und Legitimität auf allen Ebenen hingewiesen, und damit auf die zunehmende Bedeutung von Foren, wie der EWSA sie bietet. Nach Überzeugung des Ausschusses ist es heute mehr denn je von zentraler Bedeutung, der Zivilgesellschaft unionsweit bei der Gestaltung einer effektiven Governance des 21. Jahrhunderts und der Entwicklung nachhaltiger, breit mitgetragener und nicht unbedingt einfacher Lösungen Gehör zu verschaffen.
- 3.4 Der EWSA nimmt die Weiterverfolgung⁴ seiner Stellungnahme zur „Strategischen Vorausschau 2020 – Weichenstellung für ein resilienteres Europa“⁵ durch die Kommission zur Kenntnis. Er kommt jedoch nicht umhin, auf bestimmte Aspekte einzugehen, die in der strategischen Vorausschau 2021 nicht ausreichend aufgegriffen wurden und die seiner Ansicht nach nichts von ihrer Relevanz eingebüßt haben:
- In dem entsprechenden Dokument der Kommission wird angeführt, dass ein Vorausblick in die strategische Vorausschau 2020 aufgenommen worden sei. Aus der Sicht des EWSA wird jedoch nicht transparent dargelegt, wie man unter Einsatz der Grundsätze und Methoden der Vorausschau zu den Schlussfolgerungen des Berichts gelangt ist und wie externe Akteure in die vorausschauenden Aktivitäten einbezogen wurden. So wurde zum Beispiel dem EWSA keine klare Möglichkeit der Mitwirkung angeboten.
 - In dem Dokument wird darauf hingewiesen, dass einzelne Aspekte – wie vom EWSA gefordert – vertieft und konkretisiert werden und sich in politischen Vorschlägen niederschlagen müssten, die strategische Vorausschau sei nur der Ausgangspunkt für weitere Überlegungen. Der EWSA ist der Ansicht, dass das derzeitige Format des Berichts weder dafür geeignet ist, daraus Vorschläge für Maßnahmen abzuleiten, noch konkrete Ausgangspunkte für weitere Überlegungen bietet.
 - In dem Dokument wird auch nachdrücklich darauf hingewiesen, dass in einer vorausschauenden Analyse die derzeitige Situation und der Status quo beschrieben werden müssten. Der EWSA stimmt zu, dass dies traditionell der allererste Schritt einer

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

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

⁵ [ABl. C 220 vom 9.6.2021, S. 67.](#)

vorausschauenden Analyse ist. Anders als in den bisherigen Ausgaben der strategischen Vorausschau sollte dies jedoch der Ausgangspunkt für eine zukunftsgerichtete Analyse sein, aus der sich nach Ansicht der EWSA-Mitglieder besser Handlungsempfehlungen ableiten lassen.

- 3.5 Die **zehn Bereiche**, in denen die EU ihre offene strategische Autonomie und ihre weltweite Führungsrolle stärken könnte, sind zwar im Allgemeinen relevant. Nach Ansicht des EWSA werden sie jedoch nicht als logische strategische Schlussfolgerungen eines verschiedenen Trends und Unsicherheit abdeckenden Gesamtrahmens dargestellt. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um ein Gesamtkonzept präziser strategischer Schwerpunkte aus der Perspektive der Vorausschau handelt.
- 3.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass es aufseiten der Kommission nicht an Vorausschau oder strategischer Planung mangelt. Seiner Ansicht nach besteht das eigentliche Problem im fehlenden politischen Willen der EU-Entscheidungsträger, die Vorausschau in weitreichende Vorschläge zu überführen. Wenn der politische Wille fehlt, wird auch die Vorausschau nicht zu den gewünschten Schritten führen.
- 3.7 Der EWSA verweist auf die Schwächen eines nach außen abgeschotteten Verfahrens der Vorausschau ohne nennenswerte Konsultation anderer Akteure. Er stellt fest, dass die steigende Inflation und die steigenden Energiepreise – zwei Probleme, die er als zentrale Elemente der strategischen Autonomie betrachtet – keine Erwähnung finden. Der EWSA erarbeitet im Rahmen seiner beratenden Funktion bereits eine Reihe zukunftsweisender Stellungnahmen⁶, um die EU in die Lage zu versetzen, Ergebnisse aus der Vorausschau besser in den Beschlussfassungsprozess zu integrieren.
- 3.8 Zudem findet die Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit, darunter die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in dem Bericht keine Erwähnung. Augenscheinlich werden im Allgemeinen die sozialen Aspekte der Thematik zugunsten der technologie- und wirtschaftsbezogenen Fragen vernachlässigt. Die Bürgerinnen und Bürger der EU erwarten von ihrem jeweiligen Staat ein hohes Maß an sozialer Sicherheit und Sozialleistungen. Im Hinblick auf die strategische Autonomie bleibt die Frage unbeantwortet, wie die Sozialversicherungssysteme künftig finanziert werden sollen. Der Ausschuss würde es sehr begrüßen, wenn mit dem Instrumentarium der Vorausschau ausführlichere Überlegungen zu diesem Thema angestellt würden.

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

- [Abl. C 374 vom 16.9.2021, S. 73](#),
- [Abl. C 129 vom 11.4.2018, S. 36](#),
- [CCMI/184](#) – Antizipation des strukturellen und sektoralen Wandels und Umgestaltung der Industriekulturen – auf zu neuen Grenzen des Wiederaufbaus und der Resilienz in den verschiedenen Teilen Europas,
- [Abl. C 220 vom 9.6.2021, S. 118](#),
- [Abl. C 341 vom 24.8.2021, S. 1](#).

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

- die Konferenz der Fachgruppe ECO [Economic aspects of Strategic Foresight and EU decision-making](#) („Wirtschaftliche Aspekte der strategischen Vorausschau und Beschlussfassung der EU“, Juni 2021),
- die Konferenz der Fachgruppe REX zum Thema „Die geopolitische Dimension des europäischen Grünen Deals – ein Querschnittsblick auf die geopolitischen Auswirkungen“ (Dezember 2021),
- die Debatte in der Sitzung der Fachgruppe REX zum Thema „Strategische Vorausschau – Eine Vision für die Zukunft Europas“ (Februar 2022).

- 3.9 Die strategische Vorausschau 2021 enthält eine umfassende Liste von Herausforderungen. Sie liefert jedoch keine klare Orientierung zu den Prioritäten und zu vorrangigen Maßnahmen bzw. Vorschlägen, wie Unternehmen und Arbeitnehmer sich für diese Herausforderungen rüsten können und sollten. Viele Trends mit Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen treten gleichzeitig auf. Dies ist eine verpasste Chance, wobei der EWSA hier in die Bresche springen kann, denn er ist in der Lage, entscheidende Herausforderungen aufzugreifen und Lösungsvorschläge auf das Niveau des Lebensalltags insbesondere der Arbeitgeber und Arbeitnehmer herunterzubrechen.
- 3.10 Insgesamt kann der Bericht nicht das halten, was sein Titel strategische Vorausschau verspricht und was zum Beispiel in dem „Foresight Primer“ des früheren EPSC beschrieben wird⁷. Ein gutes Beispiel für methodisch transparente Vorausschau-Berichte ist die vom Foresight Service der britischen Regierung in Auftrag gegebene Studie *[Tackling Obesity: Future Choices](#)*⁸.
- 3.11 Im Bericht wird insbesondere auf das EU-Netz für strategische Vorausschau der „Zukunftsminister/innen“ und die damit zusammenhängende Entwicklung von Vorausschaukapazitäten auf nationaler Ebene hingewiesen. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, auch in diesem Netzwerk sicherzustellen, dass Akteure wie der Ausschuss bei der Durchführung von Vorausschauen aktiv einbezogen werden, anstatt Ihnen nur die diesbezüglichen Ergebnisse vorzulegen.
- 3.12 Der EWSA fordert Kommission auf, die EU-Agenda für die strategische Vorausschau weiterzuentwickeln. Wie aus der Stellungnahme hervorgeht, ist eine Reihe von Änderungen notwendig. Nach Überzeugung des EWSA ist eine stärkere Einbeziehung der Vorausschau in die EU-Beschlussfassung der richtige Weg. Der Ausschuss bekräftigt sein Angebot, die Kommission und die anderen EU-Organe bei diesem Ziel zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Die Vorausschau wird ihre erklärten Ziele nur dann erreichen, wenn sie als offenes, pluralistisches, vielfältiges und interdisziplinäres Verfahren durchgeführt wird, an dem die organisierten Sozialpartner und die Zivilgesellschaft, insbesondere der EWSA, in allen Phasen des Vorausschauverfahrens beteiligt werden.

Brüssel, den 23. März 2022

Christa Schweng

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

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

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