

Europa

# Arbeitsprogramm 2019 der EU-Kommission

Position

Stand: Januar 2019

vbw

Die bayerische Wirtschaft





## Vorwort

### In Herausforderungen Chancen sehen

Die Europäische Kommission hat ihrem Arbeitsprogramm 2019 den Titel *Versprechen einlösen und unsere Zukunft aktiv gestalten* verliehen. Damit zieht die Europäische Union im Vorfeld der neunten Europawahl im Mai 2019 Bilanz über die Erfolge und die in der jetzigen Legislaturperiode noch nicht erreichten Vorhaben. Aus dem Brexit und dem aufkommenden Populismus der letzten Jahre müssen auch aus Sicht der EU Lehren gezogen werden.

Zugleich richtet die Kommission den Blick auf das Künftige, auf das, was vor uns liegt. Die Europäische Union muss krisensicher und funktionsfähiger werden. Die europäische Jugend muss optimistisch, zuversichtlich und vertrauensvoll in die Zukunft blicken können. Voraussetzung dafür ist, dass die Union auch weiterhin Frieden, Freiheit und Wohlstand gewährleistet. Die aktuellen Herausforderungen müssen als Chance und nicht als Risiko gesehen werden. Das gilt für den Übergang zu einer digitalen Wirtschaft ebenso wie für die Regelung legaler Zuwanderungen als Antwort auf den Fachkräfteengpass.

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. setzt sich für ein schlankes, starkes und stabiles Europa ein. Die Europäische Union muss sich auf ihre Kernkompetenzen besinnen. Mit der Bewertung des vorgelegten Arbeitsprogramms zeigt die vbw auf, wo sie noch Handlungsbedarf sieht und wo Entscheidungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf die regionale oder nationale Ebene zurückgeholt werden müssen.

Bertram Brossardt  
04.01.2019



# Inhalt

Position auf einen Blick	1	
<b>1</b>	<b>Programm und Zielsetzung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Die Initiativen des Arbeitsprogramms</b>	<b>6</b>
2.1	Anhang I: Neue Initiativen	6
2.1.1	Initiative 3: Vollendung des Digitalen Binnenmarkts	6
2.1.2	Initiative 4: Umsetzung des Pariser Abkommens	8
2.1.3	Initiative 5: Vollendung der Energieunion	9
2.1.4	Initiative 7: Zukunft der Energie- und Klimaschutzpolitik	9
2.1.5	Initiative 10: Effizientere Rechtsetzung im Binnenmarkt	10
2.1.6	Initiative 11: Stärkung der internationalen Rolle des Euro	10
2.2	Anhang II: REFIT-Initiativen zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung	11
2.2.1	Vorschlag 1: Eignungsprüfung der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie	11
2.2.2	Vorschlag 2: Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien	12
2.2.3	Vorschlag 8: Eignungsprüfung der Unternehmensberichterstattung	12
2.2.4	Vorschlag 9: Bewertung der Richtlinie über gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit	13
2.3	Anhang III: Vorrangig anhängige Vorschläge	13
2.3.1	Vorschlag 1: Paket zur Kreislaufwirtschaft – Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt	13
2.3.2	Vorschlag 5: Mehrjähriger Finanzrahmen	14
2.3.3	Vorschlag 8: Digitale Verträge	17
2.3.4	Vorschlag 12: Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation	17
2.3.5	Vorschlag 15: Festlegung von CO <sub>2</sub> -Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge	18
2.3.6	Vorschlag 14: Urheberrechtspaket	18
2.3.7	Vorschlag 20: Paket zum nachhaltigen Finanzwesen	19
2.3.8	Vorschlag 25: Europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)	20
2.3.9	Vorschlag 28: Offenlegung von Ertragsteuer-Informationen	20
2.3.10	Vorschlag 30: Soziale Dimension des Binnenmarkts	21
2.3.11	Vorschlag 32: Faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft	23
2.3.12	Vorschlag 33: Paket zur Mehrwertsteuerreform	24
2.3.13	Vorschlag 34: Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage	25
2.3.14	Vorschlag 41: Paket zum Gesellschaftsrecht	26
2.3.15	Vorschlag 42: Insolvenz und Schuldungsverfahren	28

2.3.16	Vorschläge 48 und 50: Bankenpaket und Europäisches Einlagensicherungssystem	29
2.3.17	Vorschlag 53: Europäischer Währungsfonds	30
2.3.18	Vorschlag 64: Verbraucherschutz	30
2.3.19	Vorschlag 66: Vorschlag zum Schutz von Hinweisgebern	32
2.3.20	Vorschläge 72 bis 79: Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik	32
Ansprechpartner / Impressum		35

## Position auf einen Blick

### Europa – schlank, stark, stabil

#### *Digitalisierung*

Viele Ansätze gehen in die richtige Richtung, insbesondere die ambitionierten Vorhaben für die Stärkung des KI-Standorts. Allerdings kann nicht außer Acht gelassen werden, dass die EU auch Maßnahmen plant, die sich als großes Hemmnis für die Digitalwirtschaft am Standort erweisen können, wie beispielsweise eine Digitalsteuer. Um mit den großen Wettbewerbern gleichzuziehen, muss die EU auf derartige Regulierungsvorhaben verzichten.

#### *Luftqualität*

Es muss eine gleichwertige Umsetzung bei den Messstellen in den Mitgliedstaaten erfolgen. Grenzwerte darf es nur strikt evidenzbasiert geben und mit Blick auf die dadurch ausgelösten Wirkungen.

#### *CO<sub>2</sub>-Grenzwerte bei Fahrzeugen*

Die europäische Industrie darf im internationalen Wettbewerb nicht geschwächt werden. Wesentliche Bedeutung für die Erreichbarkeit der CO<sub>2</sub>-Zielwerte hat, wie schnell alternative Antriebe durch die Kunden angenommen und die öffentliche Infrastruktur aufgebaut werden. Kern der Lösung muss eine Strategie sein, die Effizienz und Klimafreundlichkeit technologieoffen über alle Antriebe und Kraftstoffe steigert.

#### *Kunststoffe*

Maßnahmen zur Verwertung müssen differenziert unter den Gesichtspunkten Wirtschaftlichkeit und technischer Machbarkeit betrachtet werden. Neue Vorgaben, die zur Produktdiskriminierungen führen, sind abzulehnen.

#### *Digitale Verträge*

Die Vorhaben zu den digitalen Verträgen sind grundsätzlich zu begrüßen. Bei der Harmonisierung muss jedoch die Verhältnismäßigkeit im Vordergrund stehen.

#### *ePrivacy-Verordnung*

Die Sachverhalte, die durch die ePrivacy-Verordnung geregelt werden sollen, werden bereits durch die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) erfasst. Eine zusätzliche sektorspezifische Regelung für den Telekommunikationsbereich ist daher überflüssig. Zumindest darf die ePrivacy-Verordnung keine schärferen Regelungen enthalten als die DS-GVO. Ansonsten würden zwei unterschiedliche Datenschutzregulierungen nebeneinander gelten, was die Umsetzung in der Praxis massiv erschweren würde.

### *Urheberrecht*

Die Bestrebungen zur Harmonisierung im Urheberrechtspakt sind grundsätzlich zu begrüßen. Der digitale Wissenstransfer darf jedoch nicht unverhältnismäßig beschnitten werden.

### *Sozialpolitik*

Die starke Fokussierung der EU-Kommission auf die Sozialpolitik ist abzulehnen. Auf europäischer Ebene dürfen nur engbegrenzte Teilbereiche der Sozialpolitik geregelt werden – mit dem Ziel, die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu gewährleisten. Die konkrete Ausgestaltung der sozialen Sicherung ist klar definiert Aufgabe der Mitgliedsstaaten. Das Subsidiaritätsprinzip muss beachtet werden.

### *Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung*

Die Revision der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung ist nur teilweise zu begrüßen. Weitere Einschränkungen und Auflagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit im EU-Binnenmarkt darf es nicht geben. Mit dem Votum des Ausschusses für Beschäftigung und sozialer Angelegenheiten (EMPL) wird erstmals eine Differenzierung von Auslandseinsätzen mit Erbringung von Dienstleistungen für einen Dritten und Dienstreisen gefordert. Diese Differenzierung würde eine dringend notwendige Erleichterung im Verfahren zur A1-Bescheinigung bringen.

### *Gesellschaftsrecht und Insolvenzverfahren*

Das Gesellschaftsrechtspaket und das Vorhaben zu Insolvenz und Entschuldungsverfahren sind dem Grunde nach zu begrüßen. Allerdings besteht in vielen Details noch Nachbesserungsbedarf, insbesondere darf es im Rahmen von Sitzverlegungen und ähnlichen Änderungen nicht zu Verschärfungen bei der Arbeitnehmermitbestimmung kommen.

### *Verbraucherschutz*

Den Vorhaben im Rahmen des „New Deal for Consumers“ lehnen wir in der derzeitigen Form ab. Für den bestehenden Verbraucherschutz besteht kein größerer Änderungsbedarf. Insbesondere bei einer Verbandsklage droht erhebliche Missbrauchsgefahr.

### *Hinweisgeber*

Es sind keine gesetzlichen Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern erforderlich, zumal die deutsche Rechtslage bereits ausreichend Schutz gewährt.

### *Migration*

Nicht nur die Entscheidung für ein wirkungsvolles europäisches Asylsystem, sondern auch die einheitliche Anwendung des Asylrechts ist zwingend notwendig. Zudem ist eine gerechte Verteilung von Asylbewerbern innerhalb Europas erforderlich, ebenso wie die finanzielle Unterstützung besonders betroffener Mitgliedstaaten.

### *Nachhaltiges Finanzwesen*

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Investitionen gestärkt werden. Die neuen Vorhaben würden in der geplanten Form allerdings über-

[Position auf einen Blick](#)

bordende Bürokratielasten, Verwerfungen in den Finanzmärkten sowie tiefgreifende, teilweise ökologisch kontraproduktive Eingriffe in den Wettbewerb mit sich bringen.

#### *Bankpaket und Europäisches Einlagenversicherungssystem*

Die Weiterentwicklung der Bankenregulierung ist sinnvoll, soweit sie darauf ausgerichtet ist, mit den bisherigen Regelungen verbundene, allzu restriktive Markteingriffe und Bürokratielasten abzubauen und die Märkte sowohl stabil zu halten als auch in ihrer Leistungsfähigkeit zu stärken. Dazu gehört es auch, endlich eine risikogerechte Eigenkapitalhinterlegung von Staatsanleihen zu verlangen.

#### *Europäischer Währungsfonds*

Die Reform des ESM sollte rasch umgesetzt werden, um für wirtschaftliche Krisenzeiten gewappnet zu sein. Dazu braucht es ein schlagfertiges und schnelles Instrument. Die Einheit von Haftung und Kontrolle bliebe davon unberührt und die Mitgliedstaaten hätten bei allen finanziell relevanten Entscheidungen volle Entscheidungsbefugnis

# 1 Programm und Zielsetzung

## Abschluss der Legislaturperiode

Die EU-Kommission hat im Oktober 2018 ihr Arbeitsprogramm *Versprechen einlösen und unsere Zukunft gestalten* für 2019 veröffentlicht. Es ist das letzte Arbeitsprogramm der amtierenden Kommission. Wie jedes Jahr gliedert sich das Programm in folgende Bestandteile:

- Neue Initiativen (Anhang I, 15 Initiativen).
- REFIT-Initiativen (Anhang II, 10 Vorschläge zur Überprüfung geltender Rechtsvorschriften, um Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung zu gewährleisten).
- Vorrangig anhängige Verfahren (Anhang III, 84 bereits im Gesetzgebungsverfahren befindliche Vorschläge, die vorrangig entschieden werden sollen).
- Rücknahmen (Anhang IV, 10 zurückziehende Vorschläge).
- Geplante Aufhebungen (Anhang V, 7 aufzuhebende Rechtsakte).

Damit sich die Institutionen auf die bereits vorliegenden Vorschläge fokussieren können, unterbreitet die EU-Kommission in ihrem diesjährigen Arbeitsprogramm nur eine begrenzte Anzahl neuer Initiativen. Die neuen Initiativen seien für die umfassende Umsetzung der zehn Prioritäten der EU-Kommission, die seit Herbst 2014 gelten, wesentlich. Diese Prioritäten sind:

1. Neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen: Es soll weiterhin in Reformen investiert werden, die die Union auf einen stabilen und nachhaltigen Wachstumspfad führen und die Herausforderungen wie Jugendarbeitslosigkeit, Migration, Sicherheit und digitalen Wandel bewältigen.
2. Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt: Die technologischen und industriellen Kapazitäten in der Cybersicherheit sollen weiterentwickelt werden. Ein koordiniertes Vorgehen im Bereich der künstlichen Intelligenz soll weiterverfolgt werden.
3. Eine robuste Energieunion mit zukunftsorientierter Klimaschutzpolitik: Mit einer schnellen Annahme der vorgelegten Maßnahmen soll sichergestellt werden, dass die unterstützenden Instrumente und die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Klimapolitik der EU bis 2030 vorhanden sind.
4. Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis: Das Potential des Binnenmarkts soll in all seinen Dimensionen optimal genutzt werden. Das Arbeitsprogramm legt hier besonderen Fokus auf eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage.

5. Eine vertiefte und faire Wirtschafts- und Währungsunion: Die Union muss die globale strategische Rolle des Euro und seine Grundlagen stärken. Die Vollendung der Kapitalmarktunion und die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig.
6. Handel: Eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik – Meistern der Globalisierung: Die Europäische Union muss ihr Engagement für den Erhalt des regelbasierten, internationalen Systems kontinuierlich bekräftigen.
7. Ein auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte: Um die Schaffung einer wirksamen Sicherheitsunion weiter voranzutreiben, soll eine Einigung über die Vorschläge zum grenzüberschreitenden Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu elektronischen Beweismitteln und Finanzdaten erzielt werden.
8. Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik: Oberstes Ziel ist nach wie vor die Schaffung eines gut funktionierenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Hierzu gehört die Einigung über die Reform des Dublin-Systems und der Asylverfahrensverordnung. Gleichzeitig muss sich die Union verstärkt auf legalisierte Zuwanderung konzentrieren, um auf Arbeitsmarkterfordernisse und Qualifikationsdefizite besser reagieren zu können.
9. Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: Die Kommission fordert zur Stärkung Europas als globaler Akteur und raschen Reaktion auf weltweiten Entwicklungen eine effizientere Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.
10. Eine Union des demokratischen Wandels: Um die Europäische Union demokratischer zu gestalten, sollen u. a. Bürgerinnen und Bürger stärker in die Politikgestaltung eingebunden werden, Grundsätze der besseren Rechtsetzung in die Konzeption politischer Maßnahmen integriert und die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit strikt gewahrt werden.

## 2 Die Initiativen des Arbeitsprogramms

### 2.1 Anhang I: Neue Initiativen

#### 2.1.1 Initiative 3: Vollendung des digitalen Binnenmarkts

##### *Zielsetzung*

Von den 30 Legislativinitiativen, die die Kommission für den digitalen Binnenmarkt vorgelegt hat, wurden 18 verabschiedet. Als besonders wichtig wird erachtet, das Kompetenzzentrum für Cybersicherheit in Industrie, Technologie und Forschung zusammen mit dem Netz nationaler Koordinierungszentren rasch aufzubauen. Die Kommission will nun zügig die Beratung der verbleibenden zwölf Vorschläge abschließen, etwa zum Urheberrecht, zur Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und zum Vertragsrecht.

Als neue Initiativen sind drei nicht legislative Projekte geplant:

- Koordinierter Plan zur Entwicklung künstlicher Intelligenz in Europa (Q4/2018)
- Aktionsplan gegen Desinformation (Q4/2018)
- Empfehlung der Kommission zur Entwicklung eines europäischen Austauschformats für elektronische Patientenakten (Q1/2019)

Am 05. Dezember 2018 hat die EU-Kommission den *Aktionsplan gegen Desinformation* (JOIN(2018) 36) vorgelegt, am 07. Dezember 2018 ihren *Koordinierten Plan für künstliche Intelligenz* (COM(2018) 795).

Die Kommission wird gemäß ihrer im April 2018 vorgelegten europäischen Strategie *Künstliche Intelligenz für Europa* Projekte finanzieren, um die KI-Nutzung in vielen Anwendungsbereichen zu fördern und die Leistungsfähigkeit von KI-Technologie (z. B. Qualität von Spracherkennung) zu steigern. Außerdem will die Kommission die Grundlagenforschung unterstützen und dazu beitragen, dass mehr Innovationen auf den Markt gebracht werden. Darüber hinaus wird die Kommission die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Einrichtung gemeinsamer KI-orientierter Forschungszentren in ganz Europa unterstützen, um deren Vernetzung einschließlich des Austauschs von Forschern und gemeinsamer Forschungsprojekte anzuregen. Ferner beabsichtigt die Kommission die Verbreitung von KI in ganz Europa durch einen „Werkzeugkasten“ für potenzielle Nutzer, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, Nichttechnologieunternehmen und öffentliche Verwaltungen, zu fördern. Auch der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFISI) wird die Verbreitung von KI unterstützen. Weiterqualifizierungen und Schulungen sollen aus dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gefördert werden. Der Koordinierte Plan für *künstliche Intelligenz* soll einen strategischen Rahmen für nationale KI-Strategien bilden.

[Die Initiativen des Arbeitsprogramms](#)

„Desinformation“ im Sinne des entsprechenden Aktionsplans sind nachweislich falsche oder irreführende Informationen, die mit dem Ziel, sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, oder der vorsätzlichen Täuschung der Öffentlichkeit konzipiert, vorgelegt und verbreitet werden und öffentlichen Schaden anrichten können (insbesondere sogenannte Fake News in Social Media). Der Aktionsplan sieht insbesondere vor, die Fähigkeiten der Organe der Union auszubauen, Desinformation zu erkennen und aufzudecken (u. a. mit zusätzlichen Datamining- und Datenanalyse-Experten) und die Medienkompetenz der Bürger zu erhöhen. Bei den großen Social Media Plattformen wurde ein Ansatz der freiwilligen Selbstverpflichtung gewählt (Verhaltenskodex).

### *Bewertung*

Insgesamt gehen die im Bereich KI bisher geplanten Maßnahmen in die richtige Richtung und entsprechen in Vielem den Empfehlungen des Zukunftsrats der Bayerischen Wirtschaft. Zu begrüßen sind namentlich die Vorhaben im Bereich des Technologietransfers (geplante Plattform AI4EU) und die ambitionierten Ziele im Bereich der Investitionen. Auch wenn tatsächlich Mittel in dieser Größenordnung für KI eingesetzt werden, kann Europa jedenfalls Anschluss halten mit den großen internationalen Wettbewerbern in Asien und den USA. Bei Fachkräftesicherung und Bildung entspricht der Vorschlag der Kommission den Forderungen des Zukunftsrats: Interdisziplinarität stärken, digitale Bildung auf allen Ebenen und gezielte Zuwanderung fördern. Die EU muss sich hier allerdings im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bewegen.

Die Bedeutung eines ausreichend großen Datenbestands wird erkannt. Um die Potenziale von KI z. B. in der Medizin tatsächlich nutzen zu können, sind allerdings einige Anpassungen bzw. Klarstellungen in der DS-GVO erforderlich. Dies ist der Fall bei den Anforderungen an die Einwilligung oder die Anonymisierung angesichts zunehmender Möglichkeiten zur Re-Identifizierung. Ob die Verordnung (EU) 2018/1807 über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der Europäischen Union (Verbot von Datenlokalisierungsaufgaben) den mit ihr verbundenen großen Sprung vor allem bei grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit bringen kann, bleibt abzuwarten. Da es kaum entsprechende nationale Lokalisierungsvorschriften gibt, die nicht mehr zulässig sein sollen, müssen die bestehenden Hemmnisse vor allem anderswo liegen. Auch die aktuellen Bestrebungen auf EU-Ebene zur Regulierung der Datennutzung als vertragliche Gegenleistung („Zahlen mit Daten“) sind von Relevanz, weil sie erheblichen Einfluss auf die insgesamt verfügbare Menge an Daten haben. Der eigentliche Wert solcher Regelungen liegt darin, sachgerechte Sonderregelungen zum (EU-)Datenschutzrecht zu normieren bzw. das Verhältnis von Vertrags- und Datenschutzrecht zugunsten der Privatautonomie zu klären, was zum gegenwärtigen Erarbeitungsstand noch nicht der Fall ist. Wenn Daten auf Grundlage einer informierten Entscheidung preisgegeben werden, um z. B. einen Dienst nutzen zu können, muss es auch die Möglichkeit zum Widerruf und ggf. einer Rückabwicklung geben.

Die geplanten Maßnahmen rund um das Thema Bekämpfung von gezielten Falschinformationen sind zu begrüßen. Insbesondere setzt die Stärkung der Medienkompetenz an der richtigen Stelle an – sie wird auch weit über den Aspekt Fake News hinaus gebraucht. Ein

Bestandteil davon muss die Information über eingesetzte Techniken wie z. B. Videomanipulationen (Deepfakes) oder die Nutzung automatisierter Internet Software (Bots) sein, die polarisierende Inhalte und Debatten in den sozialen Medien verbreiten und verstärken.

Von den weiteren Vorhaben ist insbesondere der Aufbau von Kompetenzen im Bereich Cyber-Sicherheit auch auf europäischer Ebene wichtig und muss mit Nachdruck vorangetrieben werden. Dazu zählt zu Recht auch, die Hardware-Kompetenz vor Ort zu stärken bzw. (wieder) aufzubauen, z. B. bei der Chip-Produktion. Die Überlegungen bleiben hier allerdings noch zu vage.

Elektronische Patientenakten müssen schnellstmöglich zunächst auf nationaler Ebene eingeführt werden. Wenn dabei gleich die Anforderungen eines einheitlichen Austauschformats in der EU mitbedacht werden können, ist das von Vorteil, solange das die Einführung nicht ausbremst.

## 2.1.2 Initiative 4: Umsetzung des Pariser Abkommens

### *Zielsetzung*

Ziel der Strategie „Ein sauberer Planet für alle“ ist die langfristige Verringerung der Treibhausgasemissionen der EU nach Maßgabe des Übereinkommens von Paris. Bis 2050 soll die EU klimaneutral sein und 80 Prozent des erzeugten Stroms aus erneuerbaren Energien beziehen. Die nicht-legislative Strategie will keine neuen Ziele festlegen, sondern versteht sich als Vision und Orientierung, um die betroffenen Akteure zu klimafreundlichen Innovationen zu inspirieren.

### *Bewertung*

Eine langfristige Strategie zur Erreichung der Klimaziele von Paris ist grundsätzlich zu begrüßen. Der aktuelle Vorschlag schießt allerdings über das Ziel hinaus. Eine Umsetzung der Strategie würde die ohnehin schon ambitionierten EU-Klimaziele noch einmal deutlich verschärfen (bisheriger Zielpfad: Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent, bis 2040 um 60 Prozent und bis 2050 um 80 Prozent). Die EU würde mit dem Ziel, bis 2050 Treibhausgasneutralität zu erreichen, global eine noch größere Sonderrolle einnehmen als bisher: Das Abkommen von Paris verlangt weitgehende Treibhausgasneutralität erst bis 2100. Die in der Strategie dargelegten Prognosen sind zudem aufgrund des langen Zeithorizonts mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden, etwa bei auf die Vorhersagen zum technischen Fortschritt. Es besteht daher die Gefahr, dass das Strategiepapier unrealistische Erwartungen in der klimapolitischen Debatte befeuert. Europäische Alleingänge ohne globalen Konsens drohen unsere Wirtschaft zu überfordern und im internationalen Wettbewerb zu benachteiligen. Für die bayerische Wirtschaft mit ihrem hohen Industrieanteil gilt: Internationale Vorreiterrollen dürfen nur dort angestrebt werden, wo sie einen spürbaren Nutzen für Wachstum und Wohlstand versprechen, etwa bei der Digitalisierung der Energiesysteme und der Speicherforschung.

### 2.1.3 Initiative 5: Vollendung der Energieunion

#### *Zielsetzung*

Die Energieunion soll den Europäischen Energiebinnenmarkt vertiefen und die Energiepolitik der EU weiterentwickeln, sodass Versorgungssicherheit und die Erreichung der europäischen Klimaziele gewährleistet sind. Hierzu ist der *Vierte Bericht* zur Lage der Energieunion für das erste Quartal 2019 angekündigt. Auch ein Bericht zur Umsetzung des *Strategischen Aktionsplans* für Batterien soll folgen.

#### *Bewertung*

Eine Vertiefung des Europäischen Energiebinnenmarktes und die Weiterentwicklung der Energieunion sind zu begrüßen. Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren und damit maßgeblichen Einfluss auf Versorgungssicherheit und -qualität hätten, müssen auch weiterhin den Nationalstaaten vorbehalten bleiben. Auch faktisch sollte nicht versucht werden, den Umbau von wesentlichen Energieinfrastrukturen zu erzwingen. So sind die Vorgaben zur Öffnung der Interkonnektoren deutlich zu ambitioniert gefasst – das (netz)technisch Mögliche muss stärker berücksichtigt werden.

Der Aktionsplan zur Schaffung einer Batterieindustrie in Europa ist zu begrüßen. Er trägt der strategischen Bedeutung der Entwicklung und Herstellung von Batterien in Europa Rechnung und setzt dabei unter anderem auf Rohstoffsicherheit, die Förderung der Batterieforschung und auf die Unterstützung einer europäischen Batteriezellenproduktion. Angesichts der künftigen Bedeutung der Elektromobilität ist es richtig, dass wir auch bei der Batterieforschung und -produktion Innovationsführerschaft in Europa anstreben. Neue Batterietechnologien sind zudem erforderlich, wenn der Einsatz volatiler erneuerbarer Energien einen zuverlässigen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten soll. Die Elektrifizierung bringt Europa in Abhängigkeit zu Rohstoffen wie Kobalt und Lithium. Der Zugang zu diesen Rohstoffen kann nur im Rahmen einer klaren und selbstbewussten geopolitischen Strategie, die in globalen Wertschöpfungsketten denkt, gesichert werden.

### 2.1.4 Initiative 7: Zukunft der Energie- und Klimaschutzpolitik

#### *Zielsetzung*

Ziel der Initiative ist es, den Weg dafür zu ebnen, die Effizienz der Entscheidungsfindung innerhalb der EU durch verstärkte Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der Energie- und Klimapolitik zu verbessern. Darüber hinaus soll eine Reform des Euratom-Vertrags diskutiert werden.

### *Bewertung*

Die wirtschaftliche Struktur und die Struktur der Energieversorgung unterscheiden sich in den EU-Mitgliedsländern zum Teil erheblich. Eine Änderung der Beschlussfassung darf nicht dazu führen, dass in besonders sensiblen Bereichen wie der Industrie- und Energiepolitik einzelne Mitgliedsländer zu ihrem Nachteil überstimmt werden.

Bei einer Änderung des Euratom-Vertrags gilt es, insbesondere die Potenziale bei Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Kernspaltung sorgfältig zu prüfen. Auch die zukünftigen Erfordernisse an eine sichere und zuverlässige Stromversorgung im gesamteuropäischen Rahmen und die Rolle der Kernkraft zur Erreichung der europäischen Klimaziele müssen berücksichtigt werden.

## 2.1.5 Initiative 10: Effizientere Rechtsetzung im Binnenmarkt

### *Zielsetzung*

Um die Effizienz der Rechtsetzung im Bereich der Sozialpolitik zu steigern, hat die EU-Kommission angekündigt, Mehrheitsentscheidungen in der Sozialpolitik auszuweiten. Eine entsprechende Mitteilung hierzu soll im April 2019 veröffentlicht werden.

### *Bewertung*

Das Vorhaben ist strikt abzulehnen. Bereits heute unterliegen nur noch wenige Bereiche der Sozialpolitik einstimmigen Entscheidungen im Rat. Eine weitere Aufweichung ist ein klarer Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Die EU verfügt im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik lediglich über unterstützende und ergänzende Kompetenzen. Durch die Notwendigkeit der Einstimmigkeit sollen Eingriffe der EU in Kernelemente der nationalen Sozialsysteme verhindert werden. Da die Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten in ihrer Ausgestaltung durch nationale Gegebenheiten und Traditionen variieren, sind Vereinheitlichungen weder effizient noch sinnvoll.

## 2.1.6 Initiative 11: Stärkung der internationalen Rolle des Euro

### *Zielsetzung*

Die Europäische Kommission stellt fest, dass 2017 wertmäßig rund 36 Prozent aller internationalen Transaktionen in Euro fakturiert oder abgerechnet wurden und der Euro rund 20 Prozent der Fremdwährungsreserven ausländischer Zentralbanken ausmacht, mehr als den Anteil des Euro-Währungsgebiets am weltweiten Bruttoinlandsprodukt. Die Kommission will die weltweite Bedeutung des Euro ausbauen, um das Gewicht des Euroraums zur Geltung zu bringen und die Interessen der Europäer in der Weltpolitik auf Basis eines regelbasierten Multilateralismus zu behaupten. Sie verbindet damit folgende Initiativen:

## Die Initiativen des Arbeitsprogramms

- Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, der Bankenunion und der Kapitalmarktunion durch Abarbeiten der 33 dazu vorgelegten, aber noch nicht verabschiedeten Vorschläge der Kommission;
- zusätzliche Maßnahmen zur Förderung eines tiefen europäischen Finanzsektors mit stärkeren europäischen Finanzmarktinfrastrukturen, soliden Referenzzinssätzen und einem integrierten Sofortzahlungssystem in der EU;
- auf den internationalen Finanzsektor abstellende Initiativen: laufende Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken zur Wahrung der Finanzstabilität; Erhöhung des auf Euro lautenden Anteils an den Anleiheemissionen europäischer Einrichtungen; Ausbau der Wirtschaftsdiplomatie zur Förderung der Euro-Nutzung und Bereitstellung technischer Hilfe zur Verbesserung des Zugangs ausländischer Akteure zum Euro-Zahlungssystem, insbesondere im Rahmen der europäischen Investitionsoffensive für Drittländer.

Darüber hinaus will die Kommission die Verwendung des Euro für Energie- und Rohstoffgeschäfte, den Handel mit Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnissen sowie im Verkehrssektor stärken.

### *Bewertung*

Wenn die Rolle des Euro in internationalen Wirtschaftsleben gestärkt wird, dann dient das europäischen Interessen und wirkt protektionistischen Tendenzen anderer Wirtschaftsräume entgegen. Das Ziel der Europäischen Kommission ist richtig gesetzt. Die in seinem Zusammenhang vorgesehenen Schritte sind ebenfalls zielführend. Es wird allerdings auf die Ausgestaltung im Einzelnen ankommen.

## 2.2 Anhang II: REFIT-Initiativen zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung

Anhang II enthält bereits bestehende EU-Vorschriften, die überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden sollen, damit sie ihre Ziele möglichst effizient und mit geringerem bürokratischen Aufwand erreichen können.

### 2.2.1 Vorschlag 1: Eignungsprüfung der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie

#### *Zielsetzung*

Ziel der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist der Schutz der Wasserressourcen der EU sowie deren guter Zustand. Im Zuge der Eignungsprüfung werden die Richtlinien zum Schutz des Grundwassers und die Hochwasserrichtlinie evaluiert, die zur Einführung eines unionsweiten Risikomanagementkonzepts für Überschwemmungen beigetragen haben. Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser ist eng mit der WRRL verbunden, da sie zur Erreichung von deren Zielen beiträgt.

### *Bewertung*

Die WRRL hat zu einer nachhaltigen Wasserpolitik wesentlich beigetragen. Eine Weiterentwicklung ist jedoch notwendig. Ein Großteil der Wasserkörper in Europa wird die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 voraussichtlich nicht erreichen. Daher ist das Zusammenspiel von Zielen und Ausnahmen in der WRRL einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Wirtschaftliche und industrielle Aktivitäten müssen weiter genehmigungsfähig bleiben.

## 2.2.2 Vorschlag 2: Eignungsprüfung der Luftqualitätsrichtlinien

### *Zielsetzung*

Im Zuge dieser Eignungsprüfung, die laut EU-Kommission 2019 abgeschlossen sein dürfte, wird die Leistung der beiden EU-Luftqualitätsrichtlinien (2008/50/EG und 2004/107/EG) geprüft. Mit diesen Richtlinien werden EU-weit verbindliche Luftqualitätsnormen festgelegt. Es soll gewährleistet werden, dass die Mitgliedstaaten die Luftqualität in harmonisierter und vergleichbarer Weise überwachen und bewerten.

### *Bewertung*

Es ist zu prüfen, ob eine gleichwertige verhältnismäßige und jeweils repräsentative Umsetzung bei den Messstellen in den Mitgliedstaaten erfolgt. Hierbei ist insbesondere zu bewerten, ob die Anforderungen nach Abschnitt B und C des Anhang III der 2008/50/EG (=Ortsbestimmung der Probenahmestellen) korrekt und gleichwertig angewendet wurden. Gegebenenfalls sind die Anforderungen der Ortsbestimmung zu überarbeiten bzw. zu präzisieren.

Bei den Grenzwerten ist zu prüfen, ob eine ausreichende wissenschaftliche Grundlage besteht, die jeweils das Ziel des Gesundheitsschutzes eindeutig nachweisen kann. Nach bisherigen Erkenntnissen ist eine solche wissenschaftliche Basis zumindest fraglich. Daher muss eine Auseinandersetzung darüber erfolgen, wie eine Änderung der Grenzwerte zur Luftreinhaltung aussehen muss. Grenzwerte darf es nur strikt evidenzbasiert geben und mit Blick auf die dadurch ausgelösten Wirkungen.

## 2.2.3 Vorschlag 8: Eignungsprüfung der Unternehmensberichterstattung

### *Zielsetzung*

U. a. soll die Richtlinie zur Offenlegung nicht finanzieller Informationen evaluiert werden. Die Überprüfung steht im Kontext der Anstrengungen der EU-Kommission zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums. Die Richtlinie soll entsprechend angepasst werden und gezielt Klimarisiken entgegenwirken.

### *Bewertung*

Das Vorhaben ist sehr kritisch zu sehen. Die Evaluation wird um Klimarisiken ergänzt. Damit ist zu befürchten, dass die Vorgaben zur Berichterstattung verschärft werden und der Anwendungsbereich der Richtlinie ausgedehnt wird.

## 2.2.4 Vorschlag 9: Bewertung der Richtlinie über gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit

### *Zielsetzung*

Die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen ist eine Neufassung älterer Bestimmungen. Diese soll evaluiert werden. Ziele der Richtlinie sind:

- die Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen;
- Erlass von Bestimmungen zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung einschließlich des beruflichen Aufstiegs und zur Berufsbildung und in Bezug auf Arbeitsbedingungen einschließlich des Entgelts und betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit.

### *Bewertung*

Grundsätzlich ist eine Evaluation begrüßenswert. Allerdings besteht aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre Grund zu befürchten, dass neue, die Wirtschaft belastende Regelungen initiiert werden, die über Gründe statistischer Unterschiede hinweggehen.

## 2.3 Anhang III: Vorrangig anhängige Vorschläge

### 2.3.1 Vorschlag 1: Paket zur Kreislaufwirtschaft – Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt

#### *Zielsetzung*

Bei der Herstellung, Verarbeitung, Verwendung und Abfallbehandlung sollen Kunststoffe zukünftig besser in Stoffkreisläufen geführt oder ihr Einsatz ganz vermieden und so die Umwelt geschont werden. Mit einem Verbot vieler Einwegprodukte aus Plastik und einer

Recyclingquote für Plastikflaschen soll die Verschmutzung der Ozeane eingedämmt werden.

### *Bewertung*

Kunststoffe leisten einen wichtigen Beitrag zu Energie- und Materialeinsparungen und stellen einen integralen Bestandteil der europäischen Wertschöpfung und Innovationskraft dar. Ebenso differenziert wie die Nutzung von Kunststoffen in ihren unterschiedlichsten Anwendungsfeldern müssen auch die Maßnahmen zur Verwertung betrachtet werden. Wirtschaftlichkeit und die technische Machbarkeit der einzelnen Verwertungsverfahren sind zu berücksichtigen, um gesamtbilanziell zu einem nachhaltigen Abfallmanagement zu gelangen. Dies kann, je nach Produktart, Werkstoffzusammensetzung und Einsatzgebiet, eine werkstoffliche, rohstoffliche oder energetische Verwertung erfordern.

Eine einmalige Nutzung von Kunststoffen unabhängig von Nutzungsdauer und -zweck ist nicht per se als problematisch für die Umwelt einzustufen, sondern oft das sinnvolle Ergebnis besonderer Anforderungen an Eigenschaften wie z. B. Hygiene oder Produktstabilität. Zur Vermeidung des Eintrags solcher Produkte in die Umwelt müssen die bereits bestehenden abfallgesetzlichen Regelungen in allen EU-Mitgliedstaaten effektiv umgesetzt und vollzogen werden. Neue rechtliche Vorgaben, die zu Produktdiskriminierungen führen, sind abzulehnen.

## 2.3.2 Vorschlag 5: Mehrjähriger Finanzrahmen

### 2.3.2.1 Allgemeine Bewertung

#### *Zielsetzung*

Der mehrjährige Finanzrahmen prägt die mittelfristigen haushaltspolitischen Möglichkeiten der Europäischen Union. Der aktuelle Rahmen reicht bis 2020, der für die Jahre 2021 bis 2027 muss jetzt ausgehandelt werden. Die Europäische Kommission hat dazu im Mai 2017 Vorschläge vorgelegt.

Strukturell soll laut der vorliegenden Vorstellung der Kommission der Anteil der für die Agrar- und die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mittel zurückgehen, die Budgets für Forschungsförderung, Digitalisierung, Entwicklungshilfe, Asyl, Migration, Grenzsicherung und Verteidigung sollen deutlich wachsen, um insgesamt einen höheren „europäischen Mehrwert“ zu schaffen. Weiter muss die Finanzierungslücke von jährlich zehn bis 15 Milliarden Euro aufgearbeitet werden, die der Brexit hinterlässt. Dazu kommen unter anderem ein Reformhilfeprogramm, ein Investitionsprogramm sowie Änderungen zum Eigenmittelsystem der Europäischen Union. Dazu stellt sie sich folgende Elemente vor: einen Anteil am Körperschaftsteueraufkommen der Mitgliedstaaten, allerdings erst nach Harmonisierung der Bemessungsgrundlage dieser Steuer, Erlöse aus der Versteigerung von

Emissionsrechten und einen Beitrag, der sich aus nicht wiederverwerteten Kunststoff-Verpackungsabfällen errechnet.

Insgesamt will die Kommission das jährliche Ausgabenniveau der EU von bisher 1,00 auf 1,11 Prozent des BIP der EU erhöhen, wovon allerdings 0,03 Prozentpunkte auf die Integration des bisher außerhalb des Haushaltes finanzierten Europäischen Entwicklungsfonds entfallen. Zudem will sie innerhalb des Rahmens deutlich mehr Flexibilität ermöglichen.

### *Bewertung*

Grundsätzlich sind die von der Europäischen Kommission angestrebten neuen Ausgaben-schwerpunkte zielführend, da sie einerseits auf Innovation, andererseits auf Aufgaben ausgerichtet sind, bei denen europäisches Engagement besonderen Mehrwert verspricht. Auch die angestrebte zusätzliche Flexibilität ist sinnvoll, sofern sie im selben Sinne eingesetzt wird.

Kritisch zu bewerten ist der Anlauf der Kommission, den Haushaltsspielraum der EU zu erhöhen. Solche Mittelverschiebungen von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene sind nur zu rechtfertigen, wenn im gleichen Umfang auch Aufgaben übertragen und damit nationale Haushalte entlastet werden. Eine Ausweitung der Finanzierungsbasis der EU, die zu höherer Steuer- und Abgabebelastung von Bürgern und Wirtschaft führt, ist nicht hinnehmbar.

In die falsche Richtung würden Initiativen gehen, die auf Dauertransferleistungen innerhalb der EU hinauslaufen bzw. die Folgen wirtschaftspolitisch unvernünftigen Verhaltens einzelner Staaten gemeinschaftlich abfedern. Vorschläge zur Entwicklung von Reformhilfe- und Investitionsprogrammen dürfen nicht auf entsprechende Effekte hinauslaufen.

### 2.3.2.2 Vorschlag für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms über den Binnenmarkt

#### *Zielsetzung*

Die Europäische Kommission schlägt im Rahmen des nächsten mehrjährigen EU-Haushalts 2021 bis 2027 die Einführung eines neuen Binnenmarktprogramms mit einem Budget von 4,1 Milliarden Euro vor. Das vorgeschlagene Programm soll Maßnahmen zusammenfassen, die bisher über sechs Vorläuferprogramme liefen. Diese Maßnahmen betreffen die Bereiche Funktionsweise des Binnenmarkts, Wettbewerbsfähigkeit von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), Bereitstellung europäischer Statistiken und Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen und Lebensmittelketten.

Die spezifischen Ziele des Programms sind:

- den Binnenmarkt wirksamer zu machen,

## Die Initiativen des Arbeitsprogramms

- die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen mit besonderem Augenmerk auf die KMU zu stärken,
- das wirksame Funktionieren des Binnenmarktes durch Normungsverfahren zu gewährleisten,
- die Verbraucherinteressen zu schützen und ein hohes Niveau bei Verbraucherschutz und Produktsicherheit zu gewährleisten (z. B. durch eine stärkere Beteiligung von Verbrauchern und Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung für Finanzdienstleistungen),
- entlang der Lebensmittelkette durch Prävention und Bekämpfung von Seuchen und Schädlingen zu einem hohen Gesundheitsniveau von Menschen, Tieren und Pflanzen beizutragen,
- hochwertige Statistiken über Europa durch vertiefte Partnerschaften innerhalb des Europäischen Statistischen Systems sowie unter Verwendung vielfacher Datenquellen, fortgeschrittener Verfahren für die Datenanalyse, intelligenter Systeme und digitaler Technologien zu erstellen und zu vermitteln.

*Bewertung*

Ein derart hohes Maß an Koordinierung lässt sich nur auf Unionsebene verfolgen. Die zentralisierten Tätigkeiten sind kostengünstiger, als wenn die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene gestalten müssten. Keine der Maßnahmen geht über das zum Erreichen der Programmziele unbedingt erforderliche Maß hinaus.

Es ist sinnvoll, dass der Verordnungsvorschlag den Fokus auf KMU im Bereich der Förderung der Wettbewerbsfähigkeiten von Unternehmen legt. Jedoch hat der Vorschlag Schwächen im Vergleich zum Vorläuferprogramm COSME:

- Kürzung des Haushalts von 2,3 auf 1 Milliarde Euro,
- förderfähige Maßnahmen sind nicht konkretisiert (es ist offen, ob z. B. die Auswirkungen von EU-Rechtsvorschriften auf KMU weiterhin bewertet werden sollen),
- Bürgschaften und Rückbürgschaften, die unter COSME eine bessere Finanzierung gewährleisteten, werden nicht explizit erwähnt.

Die beabsichtigte Förderung einer europäischen Statistik, die sich am konkreten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragestellungen ausrichtet, sowie der „Übergang zu intelligenten Statistiken“ sind zu befürworten. Der Abbau von Statistikpflichten zum Zwecke der Entlastung von insbesondere kleinen und mittelständischen Firmen sollte als eigenständige Zielsetzung im Anhang II formuliert werden. Eine europäische Statistik im Bereich Arbeit und Soziales ist nicht grundsätzlich abzulehnen. Jedoch ist die Formulierung „Unterstützung der europäischen Säule“ in diesem Zusammenhang fragwürdig. Es muss sichergestellt sein, dass die Statistiken empirisch fundiert und unparteiisch durchgeführt werden. Ferner dürfen sie keine Legitimierung einer Kompetenzverschiebung anstreben.

Kritisch zu beurteilen ist die thematische Vermengung von Angelegenheiten bezüglich des Binnenmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU mit Fragestellungen zu einer europäischen Statistik. Die Vielfältigkeit trägt nicht zur Präzision und Verständlichkeit des Verordnungsvorschlags bei.

### 2.3.3 Vorschlag 8: Digitale Verträge

#### *Zielsetzung*

Ziel ist die Verbesserung des Binnenmarkts durch Schaffung eines einheitlichen Regelwerkes für grenzüberschreitende Kaufverträge bei gleichzeitiger Stärkung des Verbraucherschutzes.

#### *Bewertung*

Das Ziel der EU-Kommission, den Binnenmarkt durch die Förderung grenzüberschreitenden Handels sowie des Auslandseinkaufs durch Verbraucher zu konsolidieren und funktionsfähiger zu machen, ist zu begrüßen. Eine Verbesserung des Binnenmarktes bietet wirtschaftliche Chancen sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher und trägt zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei. Eine grundsätzlich erstrebenswerte Harmonisierung muss jedoch verhältnismäßig sein. Daher ist vor allem zu beachten, dass keine einseitige Überregulierung des Verbraucherschutzes stattfindet, sondern ein gerechter Ausgleich der Interessen von Verbrauchern und Unternehmen erfolgt.

### 2.3.4 Vorschlag 12: Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation

#### *Zielsetzung*

Achtung des Privatlebens und Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation

#### *Bewertung*

Der Entwurf für eine ePrivacy-Verordnung soll die Richtlinie 2002/58/EG zum Schutz der elektronischen Kommunikation modernisieren. Er birgt viele Risiken für die Wirtschaft, verhindert Innovationen und führt dadurch zu einem Wettbewerbsnachteil für den Standort Europa.

Die Sachverhalte, die durch die ePrivacy-Verordnung geregelt werden sollen, werden bereits durch die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) erfasst. Eine zusätzliche sektorspezifische Regelung für den Telekommunikationsbereich ist daher überflüssig. Zumindest darf die ePrivacy-Verordnung keine schärferen Regelungen enthalten als die DS-GVO. Ansonsten würden zwei unterschiedliche Datenschutzregulierungen nebeneinander gelten, was die Umsetzung in der Praxis massiv erschweren würde.

Die bayerische Wirtschaft bekennt sich zu den von der DS-GVO geschaffenen Datenschutz- und Vertraulichkeitsstandards in der digitalen Wirtschaft. Die DS-GVO zielt auf einen ausgewogenen Kompromiss zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem

Innovationspotenzial für zukünftige Geschäftsmodelle ab. Diese Ergebnisse dürfen nicht mit der geplanten ePrivacy-Verordnung konterkarieren.

### 2.3.5 Vorschlag 15: Festlegung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge

#### *Zielsetzung*

Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei schweren Nutzfahrzeugen soll gesenkt werden. Die EU-Kommission hat im Rahmen des Mobilitätspakets vom 17. Mai 2018 einen Vorschlag vorgelegt, wonach die CO<sub>2</sub>-Emissionen ab 2019 um 15 Prozent bis 2025 und um insgesamt 30 Prozent bis 2030 sinken sollen. Das Europäische Parlament will bis 2025 eine Reduzierung um 20 Prozent und bis 2030 um von 35 Prozent.

#### *Bewertung*

Die Entwicklungszeiten in der Branche werden nicht angemessen berücksichtigt. Die CO<sub>2</sub>-Reduzierungsziele sind zu ambitioniert. Schon ein Minderungsziel von sieben Prozent bis 2025 wäre mit weiteren großen Anstrengungen verbunden, technisch aber machbar. Kritisch ist zudem, dass wichtige, heute bereits verfügbare, Spritspar-Technologien wie GPS-Tempomaten oder Hybridantriebe in der Berechnungsmethodik der EU-Kommission nicht berücksichtigt werden. Auch hier wäre die Anrechenbarkeit von praktisch klimaneutralen E-Fuels angebracht.

Problematisch ist die alleinige Fokussierung auf neue Lkw. Die Nutzfahrzeugindustrie plädiert seit langem für einen integrierten Ansatz, um auch Potenziale zur CO<sub>2</sub>-Minderung in der Bestandsflotte zu nutzen. Dafür gäbe es z. B. die Möglichkeit auf alternativen Kraftstoffe umzustellen.

### 2.3.6 Vorschlag 14: Urheberrechtspaket

#### *Zielsetzung*

Das Paket soll insbesondere durch Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen den digitalen Binnenmarkt regulieren.

#### *Bewertung*

Die vbw erkennt Urheber- und Leistungsschutzrechte an. Das berechnigte Interesse der Rechteinhaber und der Schutz der Informations- und Meinungsfreiheit müssen dabei jedoch im Einklang bleiben.

Die Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Rechtslage innerhalb der Europäischen Union sind grundsätzlich zu begrüßen. Durch die von der Europäischen Kommission angestrebte Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger, das über die bestehende Regelung in Deutschland (§§ 87f bis 87h Urheberrechtsgesetz) hinausgehen könnte, darf der digitale Wissenstransfer jedoch nicht unverhältnismäßig beschnitten werden.

### 2.3.7 Vorschlag 20: Paket zum nachhaltigen Finanzwesen

#### *Zielsetzung*

Die EU-Kommission hat im Mai 2018 vier Legislativvorschläge veröffentlicht, deren gemeinsames Ziel es ist, Nachhaltigkeitsaspekte systematisch in den Investitionsprozess zu integrieren und damit das auf Nachhaltigkeit auf den Feldern Ökologie, Soziales und Governance ausgerichtete Investitionsgeschehen zu stärken. Bei den Entwürfen geht es um die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen einschließlich eines einheitlichen Klassifizierungssystems („Taxonomie“), um die Offenlegung von Informationen über nachhaltige Investitionen und Nachhaltigkeitsrisiken, um Referenzwerte für CO<sub>2</sub>-arme Investitionen und Investitionen mit günstiger CO<sub>2</sub>-Bilanz sowie um die Einbeziehung von Nachhaltigkeit in den Beratungsprozess von Finanzinstituten.

#### *Bewertung*

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Investitionen gestärkt werden. Tatsächlich entwickelt sich dieser Markt bereits gut. Die neuen Vorhaben würden in der geplanten Form überbordende Bürokratielasten, Verwerfungen in den Finanzmärkten sowie tiefgreifende, teilweise ökologisch kontraproduktive Eingriffe in den Wettbewerb mit sich bringen. Diese gingen auch zu Lasten bereits vergleichsweise nachhaltig ausgerichteter europäischer Unternehmen. Um dem vorzubeugen, müssen folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Ein wesentliches Ziel des Regulierungspakets ist Markttransparenz. Dazu gilt es, vorhandene Berichtspflichten und Standards zu konsolidieren, nicht aber auszuweiten, und die Anwendung der Taxonomie freiwillig zu halten.
- Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und wichtige Wertschöpfungs- und Lieferketten nicht zu gefährden, gilt es, in die Entwicklung der Taxonomie industrielle Expertise einzubeziehen und regulatorische Definitionen sachgerecht und global akzeptabel zu halten. Anschlussfinanzierungen laufender Projekte dürfen nicht gefährdet werden.
- Um Verwerfungen an den Finanzmärkten vorzubeugen, müssen finanzielle Risiken korrekt abgebildet werden. Zu einer lediglich politisch begründeten geringeren Risikogewichtung auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Investitionen darf es nicht kommen.
- Um ausufernder Bürokratie vorzubeugen, darf die Entscheidung über Details der Regulierung nicht nachgeordneten Behörden überlassen werden; sie muss beim Gesetzgeber bleiben.

### 2.3.8 Vorschlag 25: Europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)

#### *Zielsetzung*

Die EU-Kommission verfolgt mit dem PEPP vier Ziele:

- größere Auswahl und verbesserte Portabilität bei Altersvorsorgeprodukten für EU-Bürger;
- verbesserte Möglichkeiten für Anbieter von Altersvorsorgeprodukten europaweit entsprechende Vorsorgeprodukte anzubieten;
- langfristigen Investitionen in der Realwirtschaft mehr Kapital zur Verfügung zu stellen, wenn EU-Bürger Altersvorsorge über ein PEPP betreiben;
- dazu beizutragen, Vorsorgelücken zu schließen und den Lebensstandard im Alter abzusichern.

#### *Bewertung*

Der Vorschlag für ein standardisiertes, europaweites privates Altersvorsorgeprodukt kann eine sinnvolle Ergänzung am Markt für Altersvorsorgeprodukte darstellen. Das gilt besonders für die Mitgliedsländer der EU, in denen die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge bislang unterentwickelt ist.

Eine EU-weite Harmonisierung der Rahmenbedingungen für private Altersvorsorge ist aber abzulehnen. So ist die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge der Sozialpolitik zuzuordnen und liegt damit im Verantwortungsbereich der Mitgliedsländer. Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz kann die EU in diesem Bereich kaum Vorgaben erlassen. Das Vorhaben muss daher kritisch begleitet werden, denn es darf nicht passieren, dass auf europäischer Ebene Vorgaben zur Ausgestaltung der Alterssicherungssysteme in den Mitgliedsländern gemacht werden.

### 2.3.9 Vorschlag 28: Offenlegung von Ertragsteuer-Informationen

#### *Zielsetzung*

Die Europäische Kommission betreibt eine Änderung der EU-Rechnungslegungs-Richtlinie, die eine jährliche Veröffentlichung steuerrelevanter Daten für jeden EU-Mitgliedstaat einzeln als auch für von der EU in einer Schwarzen Liste benannter Steueroasen vorsieht. Das Vorhaben lehnt sich an neue steuerrechtliche Vorschriften an, die entsprechende Offenlegungspflichten gegenüber den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten vorsehen.

#### *Bewertung*

Der Vorstoß der Europäischen Kommission zu einer Veröffentlichung dieser Zahlen schert aus dem internationalen Konsens zur Eindämmung von Steuervermeidungsstrategien aus und gefährdet ihn damit. Er umgeht gezielt und bewusst Vorgaben der Europäischen

Verträge zum Einstimmigkeitsprinzip in steuerpolitischen Fragen. Das Vorhaben würde sowohl die wirtschaftlichen Interessen der EU als auch berechnigte Schutzinteressen in ihr beheimateter Unternehmen schädigen, die wettbewerbsrelevante Steuerdaten öffentlich preisgeben müssten, und ist daher abzulehnen.

### 2.3.10 Vorschlag 30: Soziale Dimension des Binnenmarkts

#### 2.3.10.1 Europäische Arbeitsbehörde (ELA)

##### *Zielsetzung*

Die neue EU-Arbeitsbehörde soll die Mitgliedstaaten und die Kommission im Hinblick auf grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität und Koordinierung der sozialen Sicherheit in der EU unterstützen. Sie soll operative und technische Unterstützung geben und die bestehenden europäischen Strukturen und Instrumente ergänzen.

##### *Bewertung*

Die Vorschläge zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde sind insgesamt abzulehnen. Es ist kein Mehrwert dieser Initiative zu erkennen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass teure Doppelstrukturen geschaffen werden. Kostenschätzungen belaufen sich auf mehr als 50 Millionen Euro pro Jahr. Zudem setzt die EU-Arbeitsbehörde nicht am Kern bestehender Probleme an. Um die Durchsetzung des Unionsrechts in Mitgliedstaaten zu stärken, ist keine neue Behörde auf EU-Ebene nötig, sondern die gezielte Unterstützung der Mitgliedstaaten, die Defizite zeigen.

Daher sollte keine neue Behörde geschaffen, sondern lediglich eine die Mitgliedstaaten unterstützende Arbeitsmobilitätsagentur eingerichtet werden. Die Zielsetzung einer besseren Koordinierung der Arbeitskräftemobilität kann durch eine Agentur gewährleistet werden und erfordert keine eigene Behörde. Zudem besitzt die EU dem Subsidiaritätsgrundsatz nach keine Kompetenz für eine Behörde im Sozialbereich.

#### 2.3.10.2 Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige

##### *Zielsetzung*

Im April 2017 legte die Kommission ihren Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU vor und zieht damit erstmals eine EU-Sozialpartnervereinbarung zurück. Der Richtlinienvorschlag stellt folgende Punkte auf:

## Die Initiativen des Arbeitsprogramms

- Väter sollen künftig Anspruch auf zehn Tage Vaterschaftsurlaub haben.
- Der Anspruch auf vier Monate Elternzeit soll künftig bis zum Alter der Kinder von zwölf Jahren gelten (bislang bis zum Alter von acht Jahren) und nicht zwischen den Elternteilen übertragbar sein.
- Pflegende Angehörige sollen künftig Anspruch auf fünf Tage Sonderurlaub haben.
- Außerdem soll der Anspruch auf flexible Arbeitszeitregelungen für Eltern mit Kindern bis zu zwölf Jahren geschaffen werden (z. B. Teilzeit, mobiles Arbeiten etc.).

Eine angemessene finanzielle Unterstützung der Arbeitnehmer (mindestens in Höhe des Krankengeldes) soll bei all diesen Maßnahmen sichergestellt sein.

### *Bewertung*

Der Rat und das Europäische Parlament haben mittlerweile ihre Positionen festgelegt. Erfreulich ist, dass der Rat eine etwas leichtere Variante mit geringeren Fertigstellungszeiten, weniger üppigen Lohnfortzahlungen sowie mehr Kompetenzen für die Mitgliedstaaten vorgelegt hat. Ein Großteil der Mitgliedstaaten steht v. a. dem Kommissionsvorschlag, während der verschiedenen Urlaubsformen die Lohnersatzzahlungen auf Krankengeldniveau festzusetzen, skeptisch gegenüber. Die Position des Europäischen Parlaments ist hingegen kritisch zu sehen. Die Trilogverhandlungen laufen. Das Verfahren soll noch in dieser Legislatur beendet werden.

Die Vorschläge würden auch in Deutschland zu massiven Ausweitungen bei familienbedingten Freistellungen führen. Das gilt insbesondere für den geplanten Vaterschaftsurlaub und die Ausweitung der Elternzeit. Für die Unternehmen drohen so weitere Unsicherheiten bei der Personalplanung, die abzulehnen sind.

Die Forderungen passen in keiner Weise zu dem in Deutschland geltenden System. Mit Mutterschutz, Elterngeld und Elternzeit haben wir ein sehr großzügiges Setting, das in den vorliegenden Fassungen zur EU-Richtlinie nicht angerechnet werden kann. Die neuen Forderungen würden draufgesattelt werden und so die Betriebe zusätzlich belasten. Deshalb ist die Richtlinie abzulehnen.

Je nach Umsetzung in nationales Recht drohen folgende Punkte:

- Vaterschaftsurlaub: zehn Tage bei Geburt des Kindes mit Vergütung mindestens in Höhe des Krankengeldes.
- Elternurlaub: Verlängerung der Möglichkeit, bis das Kind zwölf Jahre alt ist.
- Eltern von Kindern bis zum Alter von zwölf Jahren sowie pflegende Angehörige sollen das Recht bekommen, flexible Arbeitsregelungen für Betreuungs- und Pflegezwecke zu beantragen. Die Stellschrauben sind reduzierte Arbeitszeiten, flexible Arbeitszeiten als auch Flexibilität in Bezug auf die Arbeitsstätte.
- Rückkehrrechte von Angehörigen in die ursprüngliche Konstellation.
- Neue Dokumentations- und Nachweispflichten.

### 2.3.10.3 Revision der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

#### *Zielsetzung*

Die Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherung soll überarbeitet und aktualisiert werden.

#### *Bewertung*

Zwar ist die Intention, die Koordinierung der Sozialversicherung zu verbessern, richtig, aber die seitens der Kommission vorgelegten Vorschläge sind nicht zielführend. Ziel muss es sein, zu verhindern, dass durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Missbrauch von Sozialleistungsbezug ermöglicht wird – diesem Aspekt wird durch den Revisionsvorschlag nicht Rechnung getragen.

Gezielt zu kritisieren sind die geplanten Regelungen zu Entsendungen. Im entsprechenden Kapitel wurde beschlossen, dass der Verbleib im heimischen Sozialversicherungssystem bei längeren Auslandseinsätzen (bzw. Entsendungen) statt bisher 24 nur noch 18 Monate möglich sein soll.

Hinsichtlich der Beantragungspflicht einer "Bescheinigung A1" fordert der EMPL, dass deren Beantragung vor dem Antritt der Auslandsreise erfolgen müsse. Erfreulicherweise nimmt der EMPL jedoch hier eine Differenzierung vor: Handelt es sich bei dem Auslandseinsatz um eine Dienstreise ("business trip") ohne Dienstleistungserbringung für einen Dritten (z. B. zur Teilnahme an einer Konferenz oder für ein Verkaufsgespräch mit einem potenziellen Kunden), soll die Bescheinigung A1 nicht beantragt werden müssen. Jedoch müsste auch eine solche Dienstreise zumindest bei den nationalen Behörden gemeldet werden ("notification").

Die Verkürzung des Verbleibs im heimischen SV-System auf 18 Monate ist ein weiteres negatives Signal für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im EU-Binnenmarkt. Auch dass künftig jede Dienstreise bei den Behörden gemeldet werden muss, ist völlig praxisfremd. Allerdings wird mit dem Votum des EMPL nun erstmals eine Differenzierung von Auslandseinsätzen mit Erbringung von Dienstleistungen für einen Dritten und Dienstreisen verlangt und dass für diese beiden Kategorien unterschiedlich strenge Regelungen gelten sollen. Eine solche Differenzierung fordern wir auch bei den arbeitsrechtlichen Vorgaben der Entsende-Richtlinie und setzen uns für eine entsprechende Klarstellung ein.

### 2.3.11 Vorschlag 32: Faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft

#### *Zielsetzung*

Zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft hat die Europäische Kommission Vorschläge vorgelegt, nach denen der Umsatz aus bestimmten digitalen Geschäftsmodellen mit einer dreiprozentigen Sondersteuer, der sogenannten Digital Services Tax, belastet werden soll.

Zudem will die EU-Kommission den Ertrag aus digitalen Geschäften zur Besteuerung neu auf die Mitgliedstaaten der EU verteilen, und zwar insbesondere nach dem Ort der Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung. Dazu soll eine virtuelle Betriebsstätte eingeführt werden, die eine sogenannte signifikante digitale Präsenz abbildet. Gleiches sollen die Mitgliedsstaaten nach den Vorstellungen der EU-Kommission über Doppelbesteuerungsabkommen international durchsetzen.

### *Bewertung*

Die Vorstellungen der Europäischen Kommission zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft sind abzulehnen. Sie würden zu nicht nachvollziehbaren Belastungen führen, die zudem bei niedrigerer Umsatzrendite deutlich höher ausfallen als bei hoher. Damit würden mit der Digital Services Tax die Marktperspektiven europäischer Unternehmen in der digitalen Wirtschaft beeinträchtigt. Insbesondere ginge sie zu Lasten des Aufbaus eigener digitaler Plattformen in der EU. Eine nähere Auseinandersetzung mit einschlägigen Untersuchungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung zeigt zudem, dass diese Initiativen von falschen Grundannahmen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ausgehen.

Ähnlich kritisch zu bewerten ist die Vorstellung der EU-Kommission, dass Ertragsteuern nicht dort gezahlt werden sollten, wo Wertschöpfung stattfindet, sondern dort, wo digitale Leistungen konsumiert werden. Bisher werden Ertragsteuern dort fällig, wo der Unternehmenssitz ist, die maßgeblichen Mitarbeiter sitzen und die Entwicklungsleistung stattfindet. Wenn die Zuordnung zu Gunsten des Verkaufsortes geändert wird, geht das zu Lasten forschender und produzierender Standorte und zu Gunsten von Abnehmerländern ggf. auch außerhalb Europas. Das Konzept dürfte dritte Länder ermutigen, Gleiches auch auf anderen Feldern als dem der digitalen Wirtschaft einzufordern. Ein exportstarkes Land wie Deutschland kann bei einer solchen Entwicklung nur verlieren.

Schließlich führen die vorliegenden Richtlinienentwürfe zu mehr Fällen von Doppelbesteuerung, also der Besteuerung des gleichen Gewinns eines Unternehmens in zwei Staaten, und zu erheblichem bürokratischen Aufwand. Das führt in die falsche Richtung. Insofern ist es richtig, dass die OECD es übernommen hat, soweit nötig, neue Regelungen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft international abzustimmen.

## 2.3.12 Vorschlag 33: Paket zur Mehrwertsteuerreform

### *Zielsetzung*

Zur Reform der EU-Mehrwertsteuervorschriften hat die Europäische Kommission umfangreiche Vorstellungen vorgelegt. Der auf 150 Milliarden Euro pro Jahr geschätzte Mehrwertsteuerbetrag soll damit zurückgedrängt und Bürokratiekosten im grenzüberschreitenden Handel eingefangen werden. Im Einzelnen geht es um folgende Maßnahmen:

## Die Initiativen des Arbeitsprogramms

- Das Vorsteuer-Abzugsverfahren soll auf den grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen ausgedehnt werden.
- Eine zentrale Anlaufstelle soll es grenzüberschreitend tätigen Unternehmen erleichtern, ihren mehrwertsteuerlichen Pflichten nachzukommen.
- Die Vorschriften zur Rechnungslegung im grenzüberschreitenden Handel sollen einfacher werden.
- Zertifizierte Steuerpflichtige, die aufgrund ihrer Prozesse als besonders vertrauenswürdig gelten, sollen von einfacheren und zweitsparenden Vorschriften profitieren können.

Ergänzend plant die Kommission, die national sehr unterschiedlich gehandhabten Erleichterungen für KMU zu harmonisieren und dadurch ihre Wirkung auf den grenzüberschreitenden Handel auszudehnen.

### *Bewertung*

Die Mehrwertsteuer ist die mit Abstand wichtigste und in absoluten Zahlen am stärksten mit Steuerbetrug verbundene Steuerart in der EU. Die Europäische Kommission treibt den bisher unvollständigen Harmonisierungsprozess bei dieser an sich bereits europäisch geregelten Steuer zurecht engagiert weiter voran. Das gilt über die materiellen Vorschriften hinaus vor allem für die Verwaltungsverfahren. Dieses Projekt verdient umfassende Unterstützung und muss konsistent fortgeführt werden.

Darüber hinaus muss die bisher durch eine Fülle systematisch unstimmgiger, historisch bedingter Ausnahmen geprägte Landschaft der Mehrwertsteuersätze deutlich einfacher werden. Ermäßigte Sätze sollten weitestgehend abgeschafft werden. Soweit an ihnen festgehalten wird, darf das den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerren. Beim Abbau mit der Mehrwertsteuer verbundener Wettbewerbsprobleme geht es auch darum, Unterschiede einzuebnen, die sich alleine daraus ergeben, ob ein Unternehmen öffentlich oder privat getragen wird.

### 2.3.13 Vorschlag 34: Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

#### *Zielsetzung*

Die EU arbeitet seit Jahren an der Entwicklung einer gemeinsamen und konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer. Ursprünglich ging es dabei um den Abbau steuerlicher Hindernisse im Binnenmarkt. Allerdings ist es bisher noch nicht gelungen, ein Konzept zu vereinbaren, das die tatsächlichen bilanziellen Strukturen der Unternehmen ausreichend abbildet. Wichtige Defizite gibt es etwa auf dem Feld der steuerlichen Rückstellungen. Insgesamt ist noch kein Konsens der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Bemessungsgrundlage abzusehen. Das gilt insbesondere auch für die bereits vorgeschlagenen Regelungen zur steuerlichen Forschungsförderung. Die EU-Kommission schlägt folgenden Kurs ein:

- In einem ersten Schritt soll eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer (GKB) entstehen. Die Konsolidierung soll erst in einem zweiten Schritt erfolgen.
- Die Regeln zur GKB werden um Missbrauchsvorschriften ergänzt, die deutlich schärfer sind als die dazu auf OECD-Ebene vereinbarten Konzepte. Dadurch wird der Aufwand, der in der EU mit grenzüberschreitenden Sachverhalten verbunden ist, immer größer statt kleiner. Die damit verbundenen Probleme treffen aufgrund fehlender Skaleneffekte kleine und mittlere Unternehmen relativ gesehen deutlich stärker als große.

Ergänzend zur GKB werden von Teilen der europäischen Politik Mindeststeuersätze für die Körperschaftsteuer gefordert.

#### *Bewertung*

Die GKB ist zusammen mit der weiteren Harmonisierung der Mehrwertsteuer das steuerpolitische Schlüsselprojekt der Europäischen Union. Das Projekt muss konsequent auf die Weiterentwicklung des Binnenmarktes ausgerichtet werden, um beim Abbau der 378 unterschiedlichen steuerlichen Grenzen in der EU weiterzukommen – jeder Mitgliedstaat hat zu jedem anderen anders geartete steuerrechtliche Beziehungen. Dazu gehören realitätsgerechte gemeinsame steuerbilanzielle Vorschriften, die Verrechnung von Verlusten über die Grenze, um grenzüberschreitende Investitionen zu erleichtern, und mittels der Konsolidierung der Wegfall der Anwendung des Außensteuerrechts an innereuropäischen Grenzen. Mindeststeuersätze in der EU sind dagegen abzulehnen, insbesondere solange die Gewerbesteuer nicht vollständig in die Ertragsteuern integriert ist.

### 2.3.14 Vorschlag 41: Paket zum Gesellschaftsrecht

#### *Zielsetzung*

Das Paket soll dem Erfordernis eines effizienten EU-Regelwerks für grenzüberschreitende unternehmerische Maßnahmen gerecht werden. Die grenzüberschreitende Mobilität der Unternehmen und die Nutzung digitaler Instrumente und Verfahren sollen damit auf eine rechtssichere Basis gestellt werden.

#### *Bewertung*

Der Vorschlag zu digitalen Werkzeugen und Verfahren ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, es bedarf aber einiger Änderungen im Detail. Es muss unter anderem darauf geachtet werden, dass bewährte Instrumente, wie etwa das deutsche Handelsregister oder die klassische Vor-Ort-Gründung weiterhin erhalten bleiben. Das Handelsregister genießt in Deutschland öffentliches Ansehen, gibt Auskunft über alle rechtserheblichen Tatsachen und stellt sicher, dass die dort eingetragenen und bekanntgemachten Informationen stimmen. Es dient somit der Rechtssicherheit im Handelsverkehr. Zugleich bieten auch

[Die Initiativen des Arbeitsprogramms](#)

die einzelnen Vorschläge, etwa zur Anerkennung von Identifizierungsmitteln, zum intendierten „System der Registervernetzung“ oder auch zur Offenlegung im Register Anlass für eine kritische Debatte im nun begonnenen Gesetzgebungsverfahren.

Die Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität im Binnenmarkt sind für Unternehmen wichtige Anliegen. Daher ist es zu begrüßen, dass die EU-Kommission zusätzlich zum bestehenden Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Verschmelzungen einheitliche Regelungen für grenzüberschreitende Umwandlungen und Spaltungen einführen will.

Es ist nachvollziehbar, dass die EU-Kommission dabei missbräuchliche Gestaltungen von Unternehmen verhindern will. Allerdings darf die EU-Kommission nicht sämtliche Unternehmen unter Generalverdacht stellen, indem sie festlegt, dass eine Umstrukturierungsmaßnahme nicht genehmigt werden soll, wenn eine „künstliche Gestaltung“ vorliegt, die darauf abzielt, unrechtmäßige Steuervorteile zu erlangen oder die Arbeitnehmerrechte zu beschneiden. Diese Generalklausel enthält zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe und birgt daher die große Gefahr der Rechtsunsicherheit. Die EU-Kommission konterkariert damit ihren eigenen Ansatz, die Mobilität der Unternehmen im Wege rechtssicherer Verfahrensvorschriften zu fördern. Diese Generalklausel sollte daher gestrichen werden.

Es ist auch höchst problematisch, dass der Bericht des unabhängigen Sachverständigen die Basis einer späteren registerbehördlichen Entscheidung zur vorgesehenen Umwandlung bzw. Spaltung werden soll. Angesichts der erheblichen Auswirkungen des Berichts ist für die Prüfung der Missbräuchlichkeit der Gestaltung hoheitliches Handeln einer staatlichen Behörde erforderlich.

In Hinblick auf die Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist zu begrüßen, dass sich das vorgesehene Verfahren an den bereits existierenden Regelungen zu Verschmelzungen orientiert. Demgegenüber ist unverständlich, warum das Verhandlungsverfahren bereits dann zur Anwendung kommen soll, wenn die Zahl der Arbeitnehmer vierfünftel des nach dem Rechts des Wegzugsstaats festgelegten Schwellenwerts für die Arbeitnehmermitbestimmung beträgt. Dieser Schwellenwert entspricht nicht dem für Verschmelzungen festgesetzten Schwellenwert von 500 Arbeitnehmern. Es ist sachlich nicht geboten, bei den Voraussetzungen für die Auslösung des Verhandlungsverfahrens sowie bei der Festsetzung des Schwellenwerts der betroffenen Arbeitnehmer eine Unterscheidung zwischen Umwandlungen, Spaltungen und Verschmelzungen vorzunehmen. Vielmehr sollten die von Verschmelzungen bekannten Voraussetzungen sowie der Schwellenwert von 500 Arbeitnehmern einheitlich für alle Umstrukturierungsmaßnahmen Anwendung finden.

Darüber hinaus ist der vorgesehene, zusätzliche Bericht des Leitungs- oder Verwaltungsorgans für die Arbeitnehmer eine aufwendige und nicht erforderliche Anforderung. Ebenso ist es auch nicht erforderlich, dass die Vertreter der Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmer zusätzlich gegenüber dem unabhängigen Sachverständigen Stellung nehmen können.

### 2.3.15 Vorschlag 42: Insolvenz und Entschuldungsverfahren

#### *Zielsetzung*

Mit dem Vorhaben sollen präventive Restrukturierungsmaßnahmen, die zweite Chance für sanierungsbedürftige Unternehmen und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren gefördert werden.

#### *Bewertung*

Die vorgeschlagenen Regelungen zu Restrukturierung und Insolvenz in der EU sind von großer praktischer Relevanz. Zahlreiche Unternehmen in unterschiedlichen Branchen haben täglich mit Vertragspartnern in der EU zu tun, die sich in einer finanziellen Krise, Restrukturierung und / oder Insolvenz befinden. Durch gescheiterte Restrukturierungen und sich anschließende Insolvenzen von Vertragspartnern entstehen jedes Jahr erhebliche finanzielle Schäden. So werden die aktuelle Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich des Insolvenzrechts (Handhabung durch Gerichte, Insolvenzverwalter etc.) in der EU als sehr heterogen wahrgenommen und in weiten Teilen kritisch beurteilt.

Vor diesem Hintergrund befürworten wir im Grundsatz eine Harmonisierung der Regeln zur Restrukturierung sowie die angestrebte Optimierung der Insolvenzverfahren in der EU. Allerdings bestehen die wesentlichen Probleme darin, dass Insolvenzverfahren zu spät eingeleitet werden, und dass keine ausreichende Transparenz über die tatsächlichen Sanierungschancen eines Unternehmens besteht. Darüber hinaus bestehen in den Mitgliedstaaten Regelungen zu Restrukturierung und Insolvenz, die aber in der Anwendung durch Gerichte und Insolvenzverwalter teilweise nicht voll ausgeschöpft werden. Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Regelungen sind nicht geeignet, diese Probleme zu beheben.

Insgesamt erscheinen die vorgeschlagenen Regelungen sehr schuldnerfreundlich, während der Schutz der Interessen der Vertragspartner ausgehöhlt wird.

Der Schutz des Gläubigerinteresses wird – je nach Umsetzung in das nationale Recht – unter Umständen nicht ausreichend gewährleistet. Der Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung, der sich in Deutschland aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG in Verbindung mit dem Erfordernis effektiven Rechtsschutzes ableitet, ist im deutschen Insolvenzrecht fest verankert. Aufgrund der Eigentumsgarantie in Art. 17 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta ist der Schutz der Gläubiger zwingend auch im Rahmen einer Harmonisierung auf EU-Ebene sicherzustellen. Allerdings besteht die Gefahr, dass der über die vorgesehenen Regelungen des Restrukturierungsrahmens, insbesondere der Durchsetzungssperre und der vorgesehenen Anfechtungsfestigkeit, ausgehöhlt wird. Problematisch sind zudem die vorgesehenen Bestimmungen zur Restschuldbefreiung, die einen angemessenen Interessenausgleich in der derzeitigen Fassung nicht gewährleisten.

Wie die Europäische Kommission angesichts des Subsidiaritätsprinzips betont, bleibt das Insolvenzverfahren selbst von dem Richtlinienvorschlag unberührt. Allerdings ist

wahrscheinlich, dass Bedeutung und praktischer Anwendungsbereich des Insolvenzverfahrens durch die Inanspruchnahme des vorgesehenen Restrukturierungsrahmens erheblich zurückgedrängt werden. Die praktischen Auswirkungen der angestrebten Harmonisierung auf das jeweilige nationale Insolvenzrecht und die dort bestehenden und in Anwendung befindlichen Regelungen sind daher nicht zu unterschätzen.

### 2.3.16 Vorschläge 48 und 50: Bankenpaket und Europäisches Einlagensicherungssystem

#### *Zielsetzung*

Die Europäische Kommission will die Bankenregulierung zu folgenden Aspekten weiterentwickeln: Verschuldungsquote, strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, Gegenparteiausfallrisiko, Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten. Ebenfalls auf dem Prüfstand stehen die Regelungen zur Verlustabsorptionsfähigkeit von Kreditinstituten und Wertpapierformen. Zudem soll ein europäisches Einlagensicherungssystem geschaffen werden.

#### *Bewertung*

Die Weiterentwicklung der Bankenregulierung ist sinnvoll, soweit sie darauf ausgerichtet ist, mit den bisherigen Regelungen verbundene, allzu restriktive Markteingriffe und Bürokratielasten abzubauen und die Märkte sowohl stabil zu halten als auch in ihrer Leistungsfähigkeit zu stärken. Dazu gehört es auch, endlich eine risikogerechte Eigenkapitalhinterlegung von Staatsanleihen zu verlangen.

Obwohl ein Europäisches Einlagensicherungssystem grundsätzlich die Bankenlandschaft in der EU stabilisieren kann, sind die Voraussetzungen dafür nicht gegeben. Dabei bleibt es auch, solange nicht alle Nationalstaaten ihr nationales Bankensystem stabilisiert und eigene Sicherungssysteme nach bestehenden EU-Vorgaben aufgebaut haben. Ein eventuelles künftiges gemeinsames Sicherungssystem darf keinesfalls dazu führen, dass nationale Bankensysteme um kurzfristiger Vorteile willen zu Lasten der Gemeinschaft destabilisiert werden.

Sinnvoll ist dagegen die mittlerweile verfolgte Aufwertung des Europäischen Stabilitätsmechanismus. Die damit verbundene Letztabsicherung des Einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken ist ein zentraler Baustein, um die Glaubwürdigkeit der Bankenunion im Finanzmarkt zu verankern.

### 2.3.17 Vorschlag 53: Europäischer Währungsfonds

#### *Zielsetzung*

Die Europäische Kommission hatte Anfang Dezember 2017 einen Entwurf zur Überführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in die EU-Verträge vorgelegt. Der bisher intergouvernemental angelegte ESM soll demnach als Europäischer Währungsfonds (EWF) eine genuine EU-Institution werden. Neben der Anpassung der Abstimmungsregeln von Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheiten bei technischen Fragen sieht der Vorschlag weitere Änderungen vor. Erstens fiele der EWF damit unter die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes und zweitens sind Berichterstattungspflichten an das Europäische Parlament vorgesehen. Drittens soll der EWF als fiskalische Letztsicherung (fiscal backstop) für die Bankenunion dienen.

#### *Bewertung*

Die Reform des ESM sollte rasch umgesetzt werden, um für wirtschaftliche Krisenzeiten gewappnet zu sein. Europa muss seine Finanzkrisen selbst lösen können. Dazu braucht es ein schlagfertiges und schnelles Instrument. Die Einheit von Haftung und Kontrolle bliebe davon unberührt und die Mitgliedstaaten hätten bei allen finanziell relevanten Entscheidungen volle Entscheidungsbefugnis. Gleichzeitig könnten technische Durchführungsfragen rascher beschlossen werden.

### 2.3.18 Vorschlag 64: Verbraucherschutz

#### 2.3.18.1 Vorschlag für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

#### *Zielsetzung*

Die Kommission möchte die Verbraucher mit den Instrumenten ausstatten, die sie vermeintlich benötigen, um ihre Rechte durchzusetzen. Neu dabei ist vor allem, dass die Verbraucher neben dem Instrument der Unterlassungsklage die Möglichkeit bekommen soll, auch Entschädigungen im Rahmen einer Schadensersatzklage einzufordern.

#### *Bewertung*

Die Einführung von kollektiven Rechtsschutzinstrumenten ist abzulehnen. Es muss bei der Eigenverantwortung der Rechtsverfolgung bleiben. Der Richtlinienvorschlag in seiner derzeitigen Form fördert die Entstehung einer europäischen Klageindustrie und ist zutiefst wirtschaftsfeindlich. Durch die extrem klägerfreundlichen Regelungen entsteht ein unverhältnismäßiges prozessuales Ungleichgewicht. Die Regelungskompetenz der Europäischen Kommission muss angezweifelt werden. Es ist alleine Aufgabe der nationalen Gesetzgeber, die notwendigen Voraussetzungen für eine effektive Schadenskompensation in ihren Zivil-

und Prozessrechten zu schaffen. Sollte ein EU-weites Klagesystem eingeführt werden, ist jedenfalls sicherzustellen, dass dieses nicht weiter reicht als die nationale Musterfeststellungsklage.

Insbesondere muss der europäische Gesetzgeber einen effektiven Schutz vor Missbrauch schaffen. Es bedarf hoher Mindeststandards, die EU-weit einheitlich, abschließend und eindeutig geregelt sind. Es droht sogenanntes „Forum Shopping“. Institutionen könnten sich in Mitgliedstaaten mit geringen Anforderungen anerkennen lassen und dadurch die strengeren Voraussetzungen in anderen Mitgliedstaaten umgehen.

#### 2.3.18.2 Vorschlag für eine Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften und zur Änderung der Richtlinien 93/13/EWG, 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EG

##### *Zielsetzung*

Der Richtlinienentwurf sieht eine Harmonisierung der Sanktionsregelungen in vier bestehenden Verbraucherschutzrichtlinien vor. Die Kommission ist der Meinung, dass unterschiedliche Sanktionsregime in den Mitgliedstaaten zu einer unzureichenden Durchsetzung von Verbraucherrechten führt.

##### *Bewertung*

Es ist wichtig, dass Verbraucherrechtsverstöße effektiv behoben werden. Im Jahr 2017 hat die Europäische Kommission im Rahmen ihres REFIT-Programms eine Überprüfung des europäischen Verbraucher- und Marketingrechts vorgenommen. Der „Fitness-Check“ hat das begrüßenswerte Ergebnis gebracht, dass die bestehenden Verbraucherrichtlinien grundsätzlich „fit for purpose“ sind und kein größerer Änderungsbedarf besteht.

Der Richtlinienentwurf enthält zwar auch einige Vorschläge, die aus Unternehmenssicht positiv zu bewerten sind, wie die vorgesehene Änderung des Widerrufsrechts im Rahmen der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher. Diese können jedoch die vielen negativen Aspekte des Richtlinienentwurfs nicht aufwiegen.

Insbesondere lehnen wir die Vorschläge zur Harmonisierung der im Falle von Verbraucherrechtsverstößen zu verhängenden Sanktionen und zu individuellen Verbraucheransprüchen bei unlauteren Geschäftspraktiken ab. In Deutschland müssten durch die vorgeschlagene Harmonisierung behördlicher Sanktionen neue Behördenstrukturen geschaffen oder die Kompetenz bestehender Behörden deutlich ausgeweitet werden. Das bringt das System der bislang privatrechtlich organisierten Verbraucherrechtsdurchsetzung in Deutschland durcheinander. Durch die Einführung von Rechtsbehelfen für Verbraucher in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken würden individuelle Rechtsansprüche Einzug in das Lauterkeitsrecht halten, das jedoch keinen Individualschutz der Verbraucher bezweckt.

### 2.3.19 Vorschlag 66: Schutz von Hinweisgebern

#### *Zielsetzung*

Aus Sicht der EU-Kommission haben verschiedene Enthüllungen – von Dieselgate über Luxleaks bis zu den Panama Papers und der Cambridge-Analytica-Affäre – gezeigt, dass Hinweisgeber eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung rechtswidriger Handlungen spielen, die dem öffentlichen Interesse und dem Wohl der Bürgerinnen und Bürger zuwiderlaufen. Die EU-Kommission fordert daher einen verbesserten Schutz von Hinweisgebern, die Verstöße gegen EU-Recht melden.

#### *Bewertung*

Gesetzliche Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern sind nicht erforderlich, da das deutsche Rechts bereits ausreichen Schutz gewährt. Beispielsweise verbietet § 612a BGB Arbeitgebern jede Benachteiligung eines Arbeitnehmers wegen zulässiger Ausübung seiner Rechte.

Zudem liegt es im Interesse der Unternehmen, Fehler frühzeitig aufzudecken und abzustellen. Die meisten Unternehmen verfügen daher über effektive Compliance-Management-Systeme. Solche individuellen Lösungen sind verpflichtenden gesetzlichen Vorgaben vorzuziehen. Nur das Unternehmen selbst kann beurteilen, welche Maßnahmen tatsächlich sinnvoll sind.

Insbesondere im Arbeitsrecht hat sich in Deutschland ein gut austariertes System zum Schutz von Hinweisgebern entwickelt. Dieses würde durch den Richtlinienvorschlag erheblich beeinträchtigt:

- Der Entwurf sieht in seinem dreigliedrigen Meldesystem keinen klaren Vorrang der internen Klärung von Hinweisen im Unternehmen vor.
- Besonders problematisch ist die Beweislastumkehr im Fall einer Kündigung.
- Die äußerst bürokratischen Pläne sind dazu geeignet, den Betriebsfrieden massiv zu gefährden.

### 2.3.20 Vorschläge 72 bis 79: Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik

#### *Zielsetzung*

Die Vorschläge sehen die Einigung auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem vor. Im Fokus steht die Reform des Dublin-Systems und der Asylverfahrensordnung. Zielsetzungen im Bereich der illegalen Migration sind die Einigung auf die Reform der Rückführungsrichtlinie und die Stärkung der Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Damit soll bis 2020 ein ständiges Korps von 10.000 EU-Grenzschützern eingerichtet werden. Im Bereich der legalen Migration ist die Einigung auf eine „Blaue Karte EU“ für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige vorgesehen.

### *Bewertung*

Die Einigung auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem erscheint extrem schwierig, ist generell als Ziel aber zu begrüßen. Menschen, die aufgrund von kriegerischen Auseinandersetzungen oder politischer Verfolgung nach Europa flüchten, muss die EU auch künftig Sicherheit geben. Dafür ist jedoch nicht nur die Entscheidung für ein wirkungsvolles europäisches Asylsystem, sondern auch die einheitliche Anwendung des Asylrechts zwingend notwendig. Zudem ist eine gerechte Verteilung von Asylbewerbern innerhalb Europas erforderlich, ebenso wie die finanzielle Unterstützung besonders betroffener Mitgliedstaaten. Es gilt, Fluchtursachen noch gezielter und mit mehr Einsatz zu bekämpfen. Die geplanten Investitionen für den Grenzschutz sind zu begrüßen.



## Ansprechpartner / Impressum

---

### Tatjana Marcukov

Abteilung Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-258

Telefax 089-551 78-91258

tatjana.marcukov@vbw-bayern.de

### Weitere Beteiligte

Julian Dehmel  
Grundsatzabteilung Recht

Dr. Peter Pfleger  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Kristina Fink  
Grundsatzabteilung Recht

Dr. Benedikt Rüchardt  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Isabell Grella  
Abteilung Bildung und Integration

Dr. Manuel Schölles  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Katharina Hörmann  
Grundsatzabteilung Recht

Julius Jacoby  
Grundsatzabteilung Recht

Beate Neubauer  
Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

### Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

### Herausgeber

#### **vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)