

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 434



Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

60. Jahrgang  
15. Dezember 2017

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

**528. Plenartagung des EWSA vom 20./21. September 2017**

2017/C 434/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswirkungen der digitalen Revolution im Gesundheitswesen auf die Krankenversicherung“ (Initiativstellungnahme) . . .	1
2017/C 434/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Untersuchung der Transparenz, Methodik und Ressourcen bei Folgenabschätzungen und Bewertungen, die von der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Qualität der EU-Rechtsvorschriften durchgeführt werden“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	11
2017/C 434/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Ein Steuersystem zur Förderung von fairem Wettbewerb und Wachstum“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	18
2017/C 434/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der neue Kontext der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der CELAC und die Rolle der Zivilgesellschaft“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	23
2017/C 434/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rolle und Perspektiven für die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft bei den neuen Beschäftigungsformen“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes) . . . . .	30
2017/C 434/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Angebot und Entwicklung von Kompetenzen (einschließlich digitaler Kompetenzen) im Rahmen neuer Beschäftigungsformen: neue Strategien sowie veränderte Rollen und Aufgaben“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes) . . . . .	36

DE

### III Vorbereitende Rechtsakte

#### EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

##### 528. Plenartagung des EWSA vom 20./21. September 2017

2017/C 434/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance“ (COM(2016) 813 final) . . . . .	43
2017/C 434/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl“ (COM(2017) 139 final) . . . . .	51
2017/C 434/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)“ (COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)) und „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“ (COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)) . . . . .	58
2017/C 434/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 in Bezug auf die Clearingpflicht, die Aussetzung der Clearingpflicht, die Meldepflichten, die Risikominderungstechniken für nicht durch eine zentrale Gegenpartei geclearte OTC-Derivatekontrakte, die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern und die Anforderungen an Transaktionsregister“ (COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)) und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) sowie der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten“ (COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)) . . . . .	63

## I

(Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

528. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 20./21. SEPTEMBER 2017

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auswirkungen der digitalen Revolution im Gesundheitswesen auf die Krankenversicherung“**

**(Initiativstimmung)**

(2017/C 434/01)

Berichtersteller: **Alain COHEUR**

Beschluss des Plenums	26.1.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	174/0/1

### 1. Schlussfolgerungen

1.1. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ist es angesichts der digitalen Revolution im Gesundheitsbereich unerlässlich, an allgemeinen, solidarischen, inklusiven und nicht diskriminierenden Krankenversicherungssystemen festzuhalten und sie zu fördern. Inklusion und der gleichberechtigte Zugang aller zu (elektronischen und herkömmlichen) qualitativ hochwertigen Gesundheitsdiensten sind die Grundlage eines kollektiven Gesundheitsfürsorgesystems.

1.2. Im Einklang mit seinen früheren Stellungnahmen<sup>(1)</sup> vertritt der EWSA die Meinung, dass die Digitalisierung den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsleistungen, der ein wesentliches Ziel der Gesundheitspolitik ist, begünstigen kann, wenn mehrere Bedingungen erfüllt sind:

- kongruente territoriale Abdeckung unter Berücksichtigung digital unterversorgter Gebiete (Zugang, Geschwindigkeit);
- Verringerung der digitalen Kluft bei den Anwendungsmöglichkeiten zwischen den Bürgern, den Angehörigen der Gesundheitsberufe und den Akteuren der Krankenversicherungssysteme;

<sup>(1)</sup> ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 54; ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 48; ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 14; ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40; ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 1.

- Interoperabilität der gesamten digitalen Architektur (Datenbanken, medizinische Geräte) zur Erleichterung der Pflegekontinuität in und zwischen den einzelnen Strukturen;
- Schutz der Gesundheitsdaten, die keinesfalls zum Nachteil der Patienten verwendet werden können.

1.3. Die dynamische Entwicklung von Telemedizin, Internet der Dinge sowie Nanotechnologie, Biotechnologie, Informationstechnologie und Neurowissenschaften (NBIC) darf nicht dazu führen, dass Personen als einfache vernetzte Körper begriffen werden, die durch ein hochvermögendes IT-Programm analysiert, kontrolliert und fernüberwacht werden können. Die Technisierung der Gesundheit begünstigt eigentlich das Gegenteil, nämlich die Stärkung der zwischenmenschlichen Beziehungen und der sozialen Bindung als Grundlage der Heilkunde.

1.4. Der EWSA betont, dass die Entwicklung hin zu einer überhöhten Eigenverantwortung der Bürger, die sich um ihr individuelles Gesundheitsmanagement bemühen, und zur Überindividualisierung problematisch ist. Durch die prädiktive Medizin in Verbindung mit vernetzten Geräten nimmt die Menge der Informationen über die Gesundheitsrisiken des Einzelnen sowie über ihre Begleitung immer weiter zu und fördert stärker personalisierte Ansätze. Die Erkennung dieser Risiken und individuelle Ungleichheiten werfen im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung eines solidarischen Versicherungsschutzes ethische Fragen auf.

## 2. Empfehlungen

2.1. Aus Sicht des EWSA müssen leistungsfähige Krankenversicherungssysteme zur erfolgreichen Bewältigung der digitalen Revolution

- a) sicherstellen, dass die Digitalisierung die Inanspruchnahme und nicht die Schwächung des Grundrechts auf Gesundheit unterstützt. Die Digitalisierung muss Mittel zur Stärkung der individuellen und kollektiven Fähigkeiten sowie wirksamer Hebel für die Gewährleistung der Rechte und für die Entwicklung neuer Organisations- und Governanceformen der Gesundheitssysteme sein;
- b) das Solidarprinzip und den Universalitätsgrundsatz als Grundlage unseres Gesundheitssystems bekräftigen; die Aufrechterhaltung dieser Werte ist ein kollektives Anliegen.

2.2. Die fortschreitende Digitalisierung darf keinesfalls zur Aushebelung der Grundsätze der Teilung und Bündelung gesundheitlicher und sozialer Risiken, dem Fundament der Solidargemeinschaft, führen.

2.3. Der EWSA unterstreicht, dass

- der Zugang der Bürger zu digitalen Gesundheitskompetenzen entwickelt und erleichtert werden muss, um einen kritischen Ansatz im Umgang mit Gesundheitsinformationen zu fördern;
- hochwertige Gesundheitsinformationen insbesondere durch die Einführung neuer Kennzeichnungs-/Genehmigungsverfahren für Gesundheitsanwendungen gewährleistet werden müssen;
- das Vertrauen zwischen den Patienten, den Angehörigen der Gesundheitsberufe und den Akteuren der Krankenversicherungssysteme gestärkt werden muss;
- ein Bildungssystem aufgebaut werden muss, das den Erfordernissen der Nutzer wie auch der Angehörigen der Gesundheitsberufe Rechnung trägt, somit eine effiziente, sichere und geschützte Nutzung der digitalen Technologien ermöglicht und den Wandel im Gesundheitssystem erleichtert;
- der soziale Dialog als ein unverzichtbarer Raum der Zusammenarbeit für die Begleitung des Wandels gefestigt werden muss;
- Vorkehrungen für die sichere Verarbeitung personenbezogener Daten getroffen werden müssen, um die kommerzielle Nutzung dieser versicherungsrelevanten Daten (Zugang, Erstattung usw.), die nicht der öffentlichen Gesundheit dient, zu verhindern;
- ein anpassungsfähiger Rechtsrahmen gefördert werden muss, der dem gesamten Ökosystem (Multi-Stakeholder-Umfeld) und der Rolle der Organisationen der Krankenversicherung als vertrauenswürdige Dritte in ihren Beziehungen zu den Versicherten bzw. Mitgliedern Rechnung trägt;
- unter Berücksichtigung der durch die Digitalisierung ermöglichten technischen Innovationen die Weiterentwicklung der Nomenklatur der erstattungsfähigen Gesundheitsleistungen und der Kuranwendungen zu fördern ist;

— als Antwort auf die Bedürfnisse der Bürger der Übergang hin zu einer 4P-Medizin <sup>(2)</sup> gefördert und dementsprechend die solidarischen Leistungen der Krankenversicherungen ausgebaut werden müssen.

### 3. Hintergrund

3.1. Die Dynamik der Digitalisierung stößt im Gesundheitswesen Entwicklungen in noch nie da gewesener Tragweite und Rasanzen an. Mit dem atemberaubenden Zuwachs an vernetzten Objekten und mobilen Gesundheitsanwendungen, der Massendatenverarbeitung, den Entwicklungen im Bereich der Nanotechnologie, der Biotechnologie, der Informationstechnologie und der Neurowissenschaften (NBIC) und der breiten Angebotspalette neuer Gesundheitsdienste führt die Digitalisierung zu einer umfassenden Umgestaltung unseres Gesundheitssystems.

3.2. Die digitale Innovation im Gesundheitswesen beschränkt sich bei Weitem nicht nur auf die technische oder wissenschaftliche Dimension, sondern ist aufgrund immer neuer Anwendungen mehrdimensional. Diese neuen Anwendungen gehen mit einer umfänglichen sozialen Innovation einher und ermöglichen neue Lösungen für die gesundheitlichen und sozialen Erfordernisse.

3.3. Dies beeinflusst unmittelbar das Beziehungsgefüge in einem komplexen Ökosystem zwischen

- a) dem Bürger (der seinen Gesundheitszustand kennt),
- b) den ärztlichen und artzähnlichen Berufen (Beziehung zum Patienten)
- c) und dem Krankenversicherungssystem (verschiedene Organisations-, Management- und Finanzierungskonzepte).

3.4. Im Verhältnis des Einzelnen zu der eigenen Gesundheit wächst das Bewusstsein für die Bedeutung der Gesundheit und für die Eigenverantwortung für Gesundheit. Aufgrund des schwierigen Zugangs zu medizinischen Informationen und somit fehlender Sachkenntnis sind Gesundheitsrisiken bisher mit großer Unsicherheit behaftet gewesen. Künftig aber kann jeder über eine Vielzahl von Geräten (beispielsweise vernetzte Objekte) seinen Gesundheitszustand vermessen und seine Lebensweise entsprechend anpassen.

3.5. Durch den Zugang zu Informationen wird jeder Einzelne zum Gesundheitsakteur, der in der Lage ist, die für ihn am besten geeigneten Gesundheitsdienste zu ermitteln, zu vergleichen und auszuwählen. Der E-Patient leistet einen Beitrag zur prädiktiven Medizin, generiert Gesundheitsdaten und wird zum wichtigen Akteur für seine Gesundheit und die Gesundheit anderer. In diesem Sinne ist die aufgeklärte Einwilligung ein wesentliches Element in Verbindung mit dem Datenschutz, der integrierten Governance und der Datennutzung.

3.6. Durch die neuen Technologien erfolgt eine Schwerpunktverlagerung von der Krankheitsbehandlung zur Prävention. Gleichzeitig können wirksamere, weniger invasive und auf die individuellen genetischen und biologischen Merkmale abgestimmte Behandlungsmethoden eingesetzt werden, wohingegen die Verfügbarkeit der Daten in Echtzeit zur Verbesserung der Behandlungswahl beiträgt.

3.7. Für die Gesundheitsberufe bedeutet dies den Erwerb neuer Kompetenzen sowie die Erschließung neuer mehrdimensionaler Tätigkeitsbereiche und insbesondere die Entwicklung einer verstärkt auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Beziehung zum Patienten, die schrittweise Aneignung der digitalen Technik durch Bildungsmaßnahmen, eine veränderte technische Darstellung der Gesundheitsdienstleistungen und einen kollaborativen und gemeinschaftlichen Ansatz im Rahmen interoperabler Systeme.

3.8. Über den sozialen Dialog müssen diese Veränderungen flankiert und die erforderlichen Ausbildungsmaßnahmen für die Gesundheitsfachkräfte sichergestellt werden.

3.9. Im Rahmen der Krankenversicherungssysteme wird weiterhin das Ziel verfolgt, dass jeder europäische Bürger Zugang zu hochwertigen (öffentlichen und privaten) Gesundheitsdiensten hat. In diesem Kontext wird die Krankenversicherung von den Auswirkungen stark betroffen sein, denn sie hat als Solidargemeinschaft künftig die Aufgabe, den Versicherten bereits im Risikovorfeld personalisierte Lösungen und Anleitungen anzubieten, gleichzeitig aber auch ihrer herkömmlichen Funktion nachzukommen und Erkrankten Zugang zu Gesundheitsdiensten zu ermöglichen.

3.10. Die durch die Digitalisierung ermöglichte medizinische Innovation kann die Krankenversicherung tiefgreifend verändern. Die dynamische Entwicklung hin zur Personalisierung von Medizin und Behandlung wird durch zwei Informationsquellen angetrieben:

---

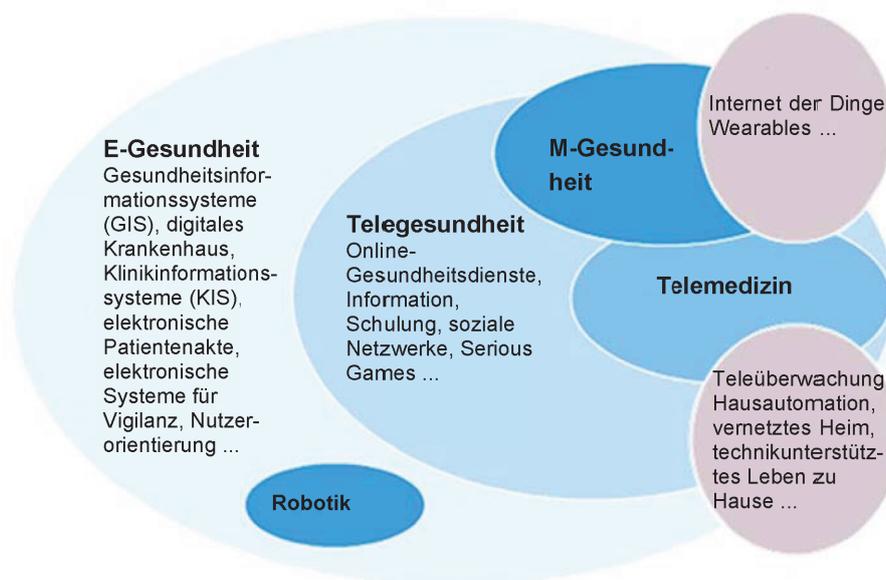
<sup>(2)</sup> Siehe Ziffer 4.2.

## a) die Genom-Entschlüsselung:

Der prädiktive Aspekt der Genom-Entschlüsselung gibt der Präventivmedizin eine völlig neue Dimension (durch das Wissen um die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Gesundheitsrisikos ist eine gezielte Prävention möglich) und kann grundlegende Fragestellungen im Bereich der Krankenversicherung aufwerfen;

## b) E-Health-Geräte:

Zu nennen wären unter anderem vernetzte Objekte, die in den Bereich des „Self Data“ (Selbstvermessung) einzuordnen sind und es den Anwendern ermöglichen, sich über ihren Gesundheitszustand zu informieren und ihn zu verbessern.



Daraus ergeben sich verschiedene Fragestellungen und Anmerkungen:

- Könnten diese neuen Erkenntnisquellen zur Konzipierung neuer, maßgeschneiderter Angebote und Dienste führen, die besser auf die Gepflogenheiten der Versicherten abgestimmt sind?
- Wird die Krankenversicherung von morgen auf die durch die Genomentzifferung offenbarte Erkrankungswahrscheinlichkeit zugeschnitten?
- Ist der Übergang vom präventiven zum kurativen Ansatz bereits vollzogen? Welche Folgen hat das für die Governance der Krankenversicherung und die Finanzierung unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen? Sollten die personalisierten Programme zur medizinischen Prävention im Rahmen digitaler Plattformen erstattet werden?
- Wird es künftig nicht mehr um Gesundheit, sondern um Wohlbefinden<sup>(3)</sup> gehen? Wird am Ende dieses Wandels des Gesundheitssystems womöglich ein ganzheitlicher und weniger kurativer Heilkundeansatz stehen?
- Wird sich aufgrund dieser Veränderungen in Zukunft auch die Beziehung zwischen Patient und Arzt sowie zwischen Versicherungsnehmer und Versicherungsträger umfassend neu gestalten und ein Wechsel von einer vertikalen zu einer eher horizontalen Interaktion erfolgen, bei der der Patient das ärztliche Handeln hinterfragt und sich Laienwissen aneignet?
- Sollte angesichts der Wirtschaftsmacht der digitalen Giganten nicht verstärkt in die öffentliche Forschung und Entwicklung investiert werden?

<sup>(3)</sup> Die Bereiche Wohlbefinden, Gesundheit und Pflege sind Teil eines Kontinuums zwischen „Normal“-Zustand und Krankheit, bei dem auch die Medizin ansetzt.

#### 4. Auswirkungen der Digitalisierung auf den Bürger bzw. Patienten

4.1. Die Digitalisierung eröffnet den Menschen die — allerdings immer noch eingeschränkte — Möglichkeit, ihren Gesundheitsverlauf zu beeinflussen. Der erweiterte Zugang zu Wissen, Infrastrukturen und personalisierten innovativen Gesundheitsdiensten könnte jeden Einzelnen in die Lage versetzen, Akteur seiner eigenen Gesundheit zu sein, aber auch — als Helfer, als Informationsdienstleister oder als Datenanbieter — zur Verbesserung der Gesundheit anderer beizutragen.

4.2. Diese Entwicklung hin zur Individualisierung wird auch als **4P**-Medizin bezeichnet. Diese ist

**partizipativ:** Die Patienten erzeugen und überwachen durch die Nutzung von immer mehr vernetzten Gegenständen selbst medizinische Daten. Das Verhältnis zwischen Patient und Arzt (der nicht mehr die einzige Quelle medizinischen Wissens ist) verändert sich. Der Patient wird „Aktient“;

**präventiv:** Patienten, die regelmäßig ihre Gesundheitsdaten sammeln, werden immer stärker für ihren Gesundheitsverlauf sensibilisiert, was eine Ausrichtung des Gesundheitssystems auf Prävention begünstigt;

**personalisiert:** Das immer weiter wachsende Volumen an immer genaueren personenbezogenen Daten aus vielfältigen Quellen ermöglicht ebenfalls die zunehmende Personalisierung des Gesundheitssystems;

**prädiktiv:** Der technologische Fortschritt, der beispielsweise die digitale Erfassung kompletter individueller Genomprofile ermöglicht, fördert eine zunehmend prädiktive Medizin.

4.3. *Gesundheitskompetenz und die Gefahr neuer — digitaler — Verwerfungen in der Medizin*

4.3.1. Gesundheitskompetenz steht für die Fähigkeit der Menschen, relevante Gesundheitsinformationen zu beschaffen, zu verstehen und anzuwenden, um ihre Gesundheit zu fördern und zu erhalten, und beinhaltet ein Kenntnis- und Kompetenzniveau, das es ermöglicht, durch die Veränderung der Lebensführung und der Lebensbedingungen selbstbestimmt Maßnahmen zur Verbesserung der persönlichen und kollektiven Gesundheit zu ergreifen.

4.3.2. Die Digitalisierung verstärkt soziale Ungleichheit im Gesundheitsbereich und unterstreicht den Kausalzusammenhang zwischen dem Gesundheitsverlauf einer Person und ihren kognitiven Fähigkeiten (bspw. die Fähigkeit, zuverlässige Gesundheitsinformationen zu finden und zu verstehen) sowie ihren finanziellen Möglichkeiten (bspw. die Möglichkeit, sich mit den leistungsfähigsten Geräten auszustatten). Von dieser Ungleichheit sind verstärkt ältere und schutzbedürftige Menschen sowie die Einwohner von digital unterversorgten Gebieten betroffen.

4.3.3. Die Nutzung von gesundheitsrelevanten Software-Anwendungen setzt die Kompetenz voraus, Gesundheitsinformationen zu beschaffen, zu verstehen, zu bewerten und anzuwenden, um im Alltag Entscheidungen hinsichtlich Gesundheitsversorgung, Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung zu treffen. Ein niedriges Kompetenzniveau ist daher gleichbedeutend mit Gesundheitsrisiken, die sich auf die Lebenserwartung auswirken, frühzeitige Todesfälle herbeiführen, Lebensqualität beeinträchtigen und persönliche und gesellschaftliche Kosten verursachen.

4.3.4. Gleichzeitig muss der Entstehung einer digitalen Kluft innerhalb der ärztlichen und arztähnlichen Berufe Rechnung getragen und durch Ausbildungsprogramme begegnet werden, die auf das der Digitalisierung geschuldete neue Verhältnis zwischen Gesundheitsdienstleistern und Patienten abgestimmt sind.

4.4. *Überhöhte Eigenverantwortung als weitere Gefahr der Digitalisierung*

4.4.1. Die Vermessung der Gesundheit fördert individuelles Gesundheits-Mikromanagement und eine überhöhte Eigenverantwortung zu Lasten eines verstärkt kollektiv ausgerichteten Ansatzes. Der Einzelne wird zum selbstbestimmt Handelnden, der für sein gesundheitsrelevantes Verhalten verantwortlich ist, was dazu führen kann, dass die Sicht auf ökologische oder sozioökonomische Ursachen von Problemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit verstellt wird.

4.4.2. Ein Nicht-Wahrhaben-Wollen der Folgen der Digitalisierung in Form von Individualisierung, die Ausweitung der sozialen Kluft im Gesundheitsbereich und die zunehmende Kommerzialisierung der Gesundheit können unsere Modelle der auf dem Solidarprinzip beruhenden allgemeinen Krankenversicherung gefährden.

## 5. Auswirkungen der Digitalisierung auf die Gesundheitsfachkräfte und ihr Verhältnis untereinander

### 5.1. Die elektronische Patientenakte als Eckstein des Gesundheitswesens

5.1.1. Die Digitalisierung trägt zur Öffnung des Gesundheitssystems bei, da sie die Zusammenführung von Informationen zwischen Krankenhäusern, freien Praxen, Gesundheitsnetzen und häuslichen Pflegediensten erleichtert. Eine sichere und rasche Übermittlung der von verschiedenen Akteuren gesammelten Informationen ist unerlässlich für die Koordinierung der Gesundheitsversorgung und der umfassenden Betreuung eines Patienten. Die Kontinuität der Behandlung und die fachübergreifende Betreuung des Patienten sind wesentlich leichter umzusetzen. Die Datenverfügbarkeit, die Möglichkeit des raschen Zugriffs, des Austauschs und des Teilens erleichtern medizinische Entscheidungen. Der elektronische Datenaustausch zwischen Gesundheitsfachkräften wirkt sich unmittelbar vorteilhaft auf die Behandlungsqualität aus.

5.1.2. Die elektronische Patientenakte ermöglicht die Koordinierung einer qualitativ hochwertigen Patientenbehandlung auf der Grundlage von durch Befugte geteilten Informationen, sofern der Patient vorher sein Einverständnis gegeben hat, es sei denn, es handelt sich um einen Notfall oder höhere Gewalt. Für elektronische Patientenakten umfassen sie spezifische Datenschutzgarantien betreffend den Schutz der Privatsphäre und den Datenzugriff. Die Vertraulichkeit der medizinischen und administrativen Daten muss umfassend gewährleistet werden.

5.1.3. Durch elektronische Patientenakten können Fehler vermieden werden, die durch unleserliche Dokumente (Verordnungen, Untersuchungsberichte) verursacht werden. Da die Patientendaten vorliegen, ist durch den erleichterten Zugang zu Arzneimitteldatenbanken eine besser abgestimmte Verordnung von Arzneimitteln möglich. Die Digitalisierung der medizinischen Praxis trägt dazu bei, Fehler und iatrogene Komplikationen zu verhindern.

5.1.4. Die Erinnerungs- und Alarmfunktionen einer digitalen Patientenakte tragen dazu bei, die Prävention (Impfung, Früherkennung), die Überwachung chronischer Erkrankungen und das Wissen über Medikamente sowie die Qualität der Gesundheitsversorgung und die Kompetenzen der Gesundheitsdienstleister in Bezug auf Diagnose und Behandlung zu verbessern.

5.1.5. Wenn die Digitalisierung der über Patienten erhobenen Informationen die Verbesserung medizinischer Entscheidungen bewirkt, dann werden wir in den nächsten Jahren zudem einen radikalen Wandel der medizinischen Praxis erleben. Ärztliche Diagnosen können dann nicht mehr ohne Rückgriff auf Expertensysteme oder digitale Assistenten (künstliche Intelligenz) gestellt werden. Eine derartige Revolution beruht auf der gleichzeitigen Entwicklung von Genomik, Neurowissenschaften und Internet der Dinge (NBIC), und nur Maschinen könnten noch die Unmenge der dabei anfallenden Daten verarbeiten.

### 5.2. Die Menschen in den Mittelpunkt der neuen medizinischen Praktiken stellen

5.2.1. Der technologische Fortschritt ermöglicht und untermauert den Ausbau der Telemedizin, die die Entwicklung neuer medizinischer und paramedizinischer Verfahren schafft. Die Telemedizin bietet folgende Vorteile: bessere Gesundheitsversorgung abgelegener Gebiete und weniger Krankenhausfahrten für gebrechliche Personen, Telemonitoring von Patienten, was Krankenhausaufenthalte unnötig macht, Fernaustausch medizinischer Gutachten, therapeutische Erziehung durch Telemonitoring sowie fachübergreifende Koordinierung dank Telekonsultation und Ferngutachten.

5.2.2. Telemedizin, die elektronische Kommunikation zwischen den Gesundheitsfachkräften, papierlose Dokumentation, die Bündelung verteilter Kompetenzen und der Austausch intellektueller und medizinischer Ressourcen bedeuten Zeitersparnis für die Gesundheitsfachkräfte. Die gewonnene Zeit kann in die Betreuung der Patienten und in individuelle Patientengespräche fließen und zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Gesundheitsdienstleistern und den Patienten beitragen.

## 6. Auswirkungen der Digitalisierung auf das Krankenversicherungsmanagement

### 6.1. Massendaten (Big Data)

6.1.1. Die fortschreitende Digitalisierung der Gesundheitssysteme hat unbestreitbar bewirkt, dass zum einen die administrative und finanzielle Verwaltung der individuell versicherbaren Leistungen effizienter geworden ist (Gewinn an Raum, Zeit, Verbrauchsgütern und Produktivität, leichtere und sicherere Archivierung, Umweltvorteile) und zum anderen die Bezahlung der Gesundheitsdienstleister und Krankenhauseinrichtungen schneller erfolgt, wobei gleichzeitig durch verstärkte Kontrollen die Gefahr von Abrechnungsfehlern sinkt.

6.1.2. Durch papierlose Verwaltung werden Formulare rascher übermittelt und Verwaltungsverfahren vereinfacht, was sich allerdings nicht unmittelbar auf die Gesundheitsversorgungsqualität auswirkt. Indes erleichtert sie die medizinische Praxis, denn der Arzt kann sich dank des verringerten unvermeidlichen Verwaltungsaufwands verstärkt auf die Heilkunde konzentrieren.

6.1.2.1. Heutzutage werden durch die Erfassung der Daten aller Patienten/Versicherten und durch E-Health-Anwendungen Massendaten generiert. Bei Big-Data-Analysen geht es um die Auswertung von Daten aus vielen verschiedenen Quellen. Die Daten müssen verknüpft werden, um aus unstrukturierten Daten automatisch und effizient nützliche Informationen zu gewinnen.

6.1.3. Durch die E-Health-Anwendungen sind die Daten nicht mehr beim Arzt, im Krankenhaus oder bei den Krankenversicherungen gespeichert, sondern in den Geräten oder auf Online-Speicherplattformen (in der Cloud) und damit auf Servern, die sich nicht notwendigerweise im Land des Krankenversicherten oder überhaupt in Europa befinden.

6.1.4. Die Interoperabilität ist sowohl auf europäischer Ebene (digitaler Binnenmarkt) als auch nationaler Ebene von grundlegender Bedeutung. Es gilt, einen Interoperabilitätsrahmen für Gesundheitsinformationssysteme zu entwickeln und umzusetzen, in dem die Grundsätze und Normen für den sicheren Austausch von Gesundheitsdaten unter Einbeziehung aller E-Health-Akteure zusammengefasst werden.

## 6.2. Datenschutz

6.2.1. Datenhoheit und Datenschutz haben für den Bürger/Patienten absoluten Vorrang und sind ein Grundrecht, das gewahrt werden muss. Der Bürger/Patient muss frei über seine Daten verfügen können. Voraussetzung ist die freiwillige, aufgeklärte und fortwährende Einwilligung der Bürger in die Sammlung und Nutzung ihrer Daten sowie die Anerkennung eines Rechts auf Portabilität und die Entwicklung von „Blue Button“-Lösungen<sup>(4)</sup> für den Zugang zu persönlichen Gesundheitsverlaufdaten.

6.2.2. Die am 25. Mai 2018 in Kraft tretende Datenschutz-Grundverordnung regelt diese Belange EU-weit. Des Weiteren ist die Erklärung des Weltärztebundes über ethische Erwägungen betreffend Gesundheitsdatenbanken und Biobanken zu berücksichtigen (Erklärung von Taipei).

## 6.3. Krankenversicherung im Wandel

6.3.1. Im Versicherungssektor hat die Digitalisierung Einzug gehalten. Zunächst beschränkte sie sich auf elektronische Informationen und Vergleiche (Vergleichs-Tools, Online-Anmeldung usw.) und auf papierlose medizinisch-administrative Formulare, doch wird sie künftig weit darüber hinausgehen. Die neuen Methoden der quantitativen Analyse — Big Data — werden das Versicherungs-Geschäftsmodell von Grund auf verändern und zur Entwicklung neuer Produkte führen.

6.3.2. Dieser Wandel hat logischerweise starke Auswirkungen auf

- die Berufstätigkeiten in den Bereichen Datenerzeugung, -speicherung, -lieferung, -verarbeitung und algorithmische Datenumwandlung mit ihrer zunehmenden Informationswertschöpfung;
- die Stellung des Patienten, der sich aktiv um sein Gesundheitsmanagement kümmert und sich aus dem Abhängigkeitsverhältnis zu den Gesundheitsdienstleistern zu lösen trachtet.

6.3.3. Im Zuge der Weiterentwicklung von Technologie und E-Health-Anwendungen kann jeder Nutzer künftig seine körperliche Aktivität, seine Ernährung, seine Interaktionen mit anderen und all seine Gesundheitsparameter „verdinglichen“.

6.3.4. Auf Einzelne angewendete Massendatenanalysen könnten zur Ablösung eines auf dem Solidargrundsatz beruhenden Risikoversicherungsmodells durch ein Modell der Individual- und Verhaltensversicherung und zu einer Überindividualisierung führen. Gewinnorientierte Privatversicherungsunternehmen dürften sich dem rasch anpassen, doch für Krankenversicherungen auf Gegenseitigkeit oder öffentliche Krankenversicherungsträger könnten sich Komplikationen ergeben, die ihren Auftrag gefährden.

---

<sup>(4)</sup> 2010 startete die US-Regierung die Blue Button-Initiative, um für Veteranen eine Plattform für die Begleitung, die Überwachung und den Download ihrer persönlichen Gesundheitsinformationen zu schaffen. Sie können darüber ihre Behandlungsdaten, Krankenversicherungsdaten und Informationen über ihren Gesundheitsverlauf (Allergien, Analysen usw.) abrufen und downloaden. Quelle: <http://www.va.gov/bluebutton/>.

6.3.5. Das Versorgungs- und Leistungsmanagement der Krankenversicherungen hingegen gerät durch diese Entwicklungen in das Spannungsfeld eines mehrdimensionalen Ökosystems aus Industrie, Ärzteschaft, Regierungen, Regulatoren, Investoren und Patienten.

6.3.6. Das Versorgungs- und Leistungsmanagement der Krankenversicherungen muss gegen Hemmnisse ankämpfen, die von außerordentlich strengen Vorschriften für den Umgang mit sensiblen Gesundheitsdaten, von der komplexen Funktionsweise und Finanzierung des medizinisch-klinischen Sektors, von einer vergleichsweise starren und kaum reaktiven Wertschöpfungskette (Beitritt, Beitragserhebung, Leistungserstattung), von einer immer strengeren Regulierung der Versicherungsleistungen und teilweise sogar von korporatistischen Strukturen der medizinischen Berufe herrühren.

6.3.7. Allerdings verfügen nicht alle Krankenkassen über die gleichen finanziellen Kapazitäten, und der erforderliche Eigenmittelbedarf wird immer mehr zum Entwicklungshemmnis. Aufgrund ihrer Wirtschaftsmacht treten die digitalen Giganten unmittelbar in diesen „Markt“ ein.

6.3.8. Trotz einer besseren Kenntnis individueller Gesundheitsrisiken müssen unsere Gesundheitssysteme weiterhin auf den Grundsatz des kollektiven Schutzes der Solidargemeinschaft gestellt werden. Die Leistungsfähigkeit unserer Krankenversicherungssysteme stützt sich auf die Verknüpfung der individuellen Mitgliedschaft mit dem kollektiven Schutz gegen alle Gesundheitsrisiken.

#### 6.4. *Anpassung der Erstattungssysteme*

6.4.1. Bislang gibt es kaum Beispiele für die Anerkennung der Nutzung mobiler Software-Anwendungen im Behandlungsverlauf einer Person als Regelleistung (Erstattung). Ein wesentliches Hemmnis besteht eben darin, dass es kein geeignetes, auf den technologischen Fortschritt abgestimmtes Regelversorgungsmodell gibt.

6.4.2. Es gibt das klassische Modell staatlicher Intervention, bei dem die Regelversorgung durch Institutionen und Behörden bestimmt wird, die über die Erstattungsfähigkeit von E-Health-Anwendungen befinden<sup>(5)</sup>. Darüber hinaus gibt es aber auch Initiativen von Akteuren der Krankenversicherungssysteme wie der Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit<sup>(6)</sup>.

6.4.3. Es gibt auch innovative Erstattungssysteme wie Förder- und Präventionsprogramme, die auf „Vorbeugen statt Heilen“ ausgerichtet sind.

#### 6.5. *Neue Herausforderungen für die Krankenversicherungsträger*

6.5.1. Die stark betroffenen Träger verpflichtender öffentlicher und privater Krankenversicherungen (wie Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit), müssen sich folgenden Herausforderungen stellen:

- Entwicklung angepasster und individualisierter Systeme für Prävention, Diagnose und Behandlungsbegleitung und in den Grenzen des Solidarprinzips Konzeption personalisierter Lösungen und Anleitungen bereits im Risikovorfeld, gleichzeitig aber auch Wahrung ihrer herkömmlichen Funktion, Kranken Zugang zu Gesundheitsleistungen zu ermöglichen;
- Anpassung des Angebots an Gesundheitsdiensten an die sich wandelnden Bedürfnisse der Patienten;
- Begleitung von Patienten ohne Stigmatisierung und Schuldzuweisung: Die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit spielen bereits eine wichtige Rolle im Bereich Prävention, Begleitung der Betreuung und Begleitung der Patienten; öffentliche Krankenversicherungen sollten diese Rolle ebenfalls übernehmen;
- Bekämpfung sozialer Ungleichheit im Gesundheitsbereich, die auf der digitalen Kluft beruhen kann, durch Verbesserung der Gesundheitskompetenz;

---

<sup>(5)</sup> In Frankreich wurde mit der Erstattung von Diabéo nach der Stellungnahme der französischen Kommission für die Bewertung von medizinischen Geräten und Gesundheitstechnologien ein Meilenstein erreicht. Diabéo ist eine Software für medizinisches Telemonitoring, die auch eine technische Einschulung in die Nutzung der Software bietet. Mit dieser Software werden die Patienten bei der Berechnung der täglichen Insulindosis gemäß den vorab vom verschreibenden Arzt festgelegten Zielen unterstützt. Sie kann als App auf Mobilgeräten (Smartphone oder Tablet) und über ein Webportal genutzt werden.

<sup>(6)</sup> Vivoptim wurde von einem französischen Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (MGEN) entwickelt und wird in Belgien von einem belgischen Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (Solidaris) vertrieben. Dieses innovative E-Health-Programm dient der Prävention und Überwachung eines Herz-Kreislauf-Risikos und bietet ein Gesamtpaket individualisierter Dienste dank digitaler Geräte und vernetzter Objekte, die drei Überwachungs- und 13 Präventionsprogramme umfassen, die der Situation, den Erwartungen und den Anforderungen aller Personen angepasst sind, d. h. das Programm kann zur Prävention bei Personen mit gutem Gesundheitszustand ebenso wie zur Behandlung chronisch kranker Patienten genutzt werden.

- Eindämmung von Risikoverhalten und Überwachung der Einhaltung von durch Gesundheitsfachkräfte verordneten Behandlungen. Die Ermittlung wirksamer, bedarfsgerechter Instrumente ist entscheidend;
- Vorrang für die Lebensqualität der Versicherten, was wiederum mit wirtschaftlichen und Risikoeindämmungszielen und folglich mit Gesundheitsausgaben verknüpft ist;
- Systematisierung der elektronischen Verwaltung der Patientenakten und der Beziehungen zu den Gesundheitsdienstleistern über u. a. die Digitalisierung der Behandlungsbescheinigungen, der Patientenakte und des Gesundheitspasses;
- Anpassung der Erstattungen an die neuen Formen der Betreuung und Begleitung der Patienten durch die Gesundheitsfachkräfte;
- Nutzung und Verwaltung der Datenströme und Sammlung der Gesundheitsdaten als vertrauenswürdige Dritte, denn es besteht die Gefahr, dass diese Daten unbefugt zu kommerziellen Zwecken genutzt werden.

6.5.2. Die Krankenversicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, die Vorläufer der gesetzlichen Krankenversicherungen waren, können jedem ihrer Mitglieder künftig eine permanente und personalisierte Begleitung anbieten. Die Krankenversicherungsvereine auf Gegenseitigkeit müssen, egal, über welchen Kommunikationskanal, durch ihr Angebot an Produkten bzw. Leistungen oder durch individuelle Begleitung bei der Gesundheitsförderung oder Gesundheitsversorgung im Leben ihrer Mitglieder präsent sein und ihnen bedarfsgerechte Lösungen anbieten.

## 7. Einfluss der digitalen Disruptoren auf Krankenversicherung und Gesellschaft

7.1. In jedem Fall werden die bislang genannten Aspekte, die die vielschichtige Problematik der Digitalisierung des Gesundheitswesens verdeutlichen, und auch die neuen Internetakteure unsere Krankenversicherungssysteme wirtschaftlich herausfordern.

7.2. Möglich geworden ist diese Disruption durch die Entwicklung von erschwinglichen und zuverlässigen Sensoren, vor allem aber auch durch die Fähigkeit von Smartphones und Webschnittstellen, Daten zentral zu erfassen und auszuwerten. Dadurch ist ein Ökosystem mobiler Anwendungen entstanden, die auf das Festlegen von Zielen, Zugehörigkeit zu einer Community und Spielmechanismen ausgelegt sind. Die Entwickler einer digitalen, mobilen Umwelt können damit über ihren jeweiligen Dienst die Normen für die Verwaltung von Gesundheitsdaten vorgeben<sup>(7)</sup>.

7.3. Es steht zu befürchten, dass die GAFAMA-Unternehmen (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, Alibaba)<sup>(8)</sup> und künftig noch andere Internetunternehmen über kurz oder lang die Kontrolle über diese neue Form der Heilkunde übernehmen werden, die zunehmend auf Informationstechnologien und ihrer Entschlüsselung beruht. Genau das wiederum gehört zum täglichen Geschäft der digitalen Giganten, die sich über diese Technologien Einfluss auf die Ökosysteme in allen Sektoren verschaffen.

7.4. Die Stärke dieser Plattformen besteht darin, dass sie ihr Entwicklungsmodell auf die Massenbereitstellung eines vernetzten Produkts oder Dienstes für die Bürger stützen, wodurch sie Zugang zu Massendaten erhalten, die zu Geld gemacht werden. Durch die Monetarisierung der Daten können zahlreiche Dienste unentgeltlich angeboten werden, was die massenhafte Nutzung sicherstellt und einen sich verstärkenden Kreislauf antreibt, in dem jeder bemüht ist, die Verbraucher an ein möglichst geschlossenes Ökosystem zu binden. Da die Grenzkosten der Bereitstellung der Dienste praktisch bei Null liegen, begünstigt das webbasierte Geschäftsmodell natürlich die größten Akteure, die sich den Löwenanteil an der Wertschöpfung sichern und folglich über enorme Investitionskapazitäten verfügen.

7.5. Es steht zu befürchten, dass nur die GAFAMA in der Lage sein werden, sich diese kostenlos verfügbaren Daten zu Nutze zu machen, indem sie sie mit den Nutzerverhaltensdaten verknüpfen, die sie über andere Anwendungen sammeln. Mit Blick auf die derzeitigen und künftigen digitalen Giganten muss dafür gesorgt werden, dass die Hoheit der Bürger, Regierungen und Einrichtungen (insbesondere der Sozialversicherungseinrichtungen) in Europa über die Ermittlung, den Abruf und die Nutzung der Gesundheitsdaten unter rechtlichen und ethischen Gesichtspunkten gewahrt bleibt.

<sup>(7)</sup> Den App-Markt teilen sich im Wesentlichen die fünf größten Anbieter (90 % der Downloads: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (BlackBerry) und Ovi (Nokia)).

<sup>(8)</sup> Die digitalen Giganten, die so genannten GAFAMA-Unternehmen (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, Alibaba), streben das Kontrollmonopol im E-Health-Bereich an. Der öffentliche Gesundheitssektor wird von diesen multinationalen Konzernen regelrecht überschwemmt, die darin ein wirtschaftliches Wachstumspotenzial sehen.

7.6. Der Mehrwert dieser Informationen, insbesondere im Gesundheitsbereich, kommt künftig diesen Plattformen und nicht mehr den Produzenten des Gesundheitssystems zugute. Die Informationen müssen dann nur noch an Interessenten für ihre Zwecke weitergegeben werden.

7.7. Der Datenschutz im Zuge der „5 Vs“ von Big Data (Volume, Velocity, Variety, Veracity, Value — Menge, Geschwindigkeit, Vielfalt, Glaubwürdigkeit, Mehrwert) stellt auch einen wirtschaftlichen Wert dar, für den ein dynamischer Rechtsrahmen in Zusammenarbeit mit allen Interessenträgern (Multistakeholder) aufgebaut werden muss, um jedwede Nutzung zu rein kommerziellen Zwecken zu verhindern.

Brüssel, den 20. September 2017.

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS*

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Untersuchung der Transparenz, Methodik und Ressourcen bei Folgenabschätzungen und Bewertungen, die von der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Qualität der EU-Rechtsvorschriften durchgeführt werden“**

**(Initiativstimmungnahme)**

(2017/C 434/02)

Berichtersteller: **Denis MEYNENT**

Beschluss des Plenums	26.1.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Ent- haltungen)	142/0/5

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Ausschuss weist darauf hin, dass das oberste Ziel des Programms REFIT<sup>(1)</sup> darin besteht, die Qualität und Wirksamkeit der europäischen Rechtsvorschriften zu verbessern und einfache, verständliche und folgerichtige Regelungen zu schaffen, ohne die bereits bestehenden Politikziele der EU in Frage zu stellen und ohne dem Schutz der Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer und des sozialen Dialogs bzw. der Umwelt Abbruch zu tun<sup>(2)</sup>. Die Rechtsvorschriften der EU sind ein wesentlicher Integrationsfaktor. Wenn die Rechtsvorschriften verhältnismäßig sind, dann dienen sie als Garant des Schutzes, der Förderung des EU-Rechts und der Rechtssicherheit, die für sämtliche Akteure und Bürger der EU wichtig sind<sup>(3)</sup>.

1.2. Trotz der bislang erzielten Fortschritte, die vor allem dank der Arbeiten des Ausschusses für Regulierungskontrolle (RSB) erzielt wurden, spricht sich der EWSA dafür aus, das europäische „Ökosystem“ für die Folgenabschätzung weiterzuentwickeln, um seine Qualität zu verbessern und die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die Gestaltung und Umsetzung der Rechtsvorschriften zu fördern.

1.3. Dafür braucht es:

- eine transparente, zugängliche und pluralistische Leistungsbeschreibung für vorbereitende oder ergänzende Untersuchungen, die Anreize für die Entwicklung von Alternativszenarien gibt und dabei die tatsächlichen Auswirkungen der verschiedenen Optionen deutlich aufzeigt;
- ein europäisches Register für Folgenabschätzungen mit allen verfügbaren zweckdienlichen (wissenschaftlichen, statistischen usw.) Daten, das auch die Stellungnahmen der Interessenträger und insbesondere die Zusammenfassungen der Folgenabschätzungen enthält sowie leicht zugänglich und in den anderen EU-Amtssprachen verfügbar ist;
- die Gewährleistung der Ausgewogenheit der Folgenabschätzungen für die einzelnen Legislativvorschläge, indem der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension sowie der Perspektive der KMU und Kleinunternehmen die ihnen gebührende Bedeutung beigemessen wird.

<sup>(1)</sup> Die Abkürzung bezeichnet das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung.

<sup>(2)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45.

<sup>(3)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45.

1.4. Der EWSA spricht sich für einen qualitativen Ansatz aus, der gleichrangig neben der quantitativen Analyse steht und durch den die zu erwartenden Vorteile der Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.

1.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, wachsam zu bleiben und sicherzustellen, dass die Senkung der Regulierungslasten und des Verwaltungsaufwands nicht die Wirksamkeit oder die Qualität der politischen Maßnahmen der EU insgesamt, insbesondere in den Bereichen Soziales, Umwelt, Verbraucherschutz, KMU und Kleinunternehmen, beeinträchtigt.

1.6. Schließlich plädiert der EWSA im Rahmen der Folgenabschätzung für:

- eine zwischen dem Europäischen Parlament (EP), dem Rat und der Kommission abgestimmte Methodik für die Folgenabschätzung, die von den beratenden Einrichtungen mitgetragen wird, welche so die Tätigkeit der jeweiligen Organe unterstützen und Änderungsvorschläge und Stellungnahmen unterbreiten können;
- eine stärkere Einbindung des EWSA in die Kontrolle der Qualität, indem er Gelegenheit erhält, bestimmte Folgenabschätzungen methodisch und hinsichtlich der Berücksichtigung der sozialen, ökologischen oder territorialen Dimension zu bewerten. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA nachdrücklich die systematische und konkrete Berücksichtigung von Artikel 9 AEUV;
- einen regelmäßigen Austausch mit dem Europäischen Forschungsrat über die Methoden für die Folgenabschätzung und bewährte Verfahren, insbesondere in Bezug auf die Beschäftigung, den territorialen Zusammenhalt und die Auswirkungen auf KMU und Kleinunternehmen.

## 2. Einleitung

2.1. Die Folgenabschätzung besteht in einer kontinuierlichen kritischen Analyse der positiven und negativen Auswirkungen bestehender oder geplanter Rechtsvorschriften der EU auf wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ebene. Mittlerweile ist die vor fünfzehn Jahre eingeführte Folgenabschätzung zu einem Dreh- und Angelpunkt der EU-Agenda für bessere Rechtsetzung geworden.

2.2. Das System der Folgenabschätzung beginnt bereits in einer sehr frühen Phase des Politikzyklus. Die Folgenabschätzung erfolgt im Vorfeld aller neuen Rechtssetzungsinitiativen, die Auswirkungen wirtschaftlicher, ökologischer oder sozialer Art haben könnten. Auch die bestehenden Rechtsvorschriften und Politiken der Union werden regelmäßig einer Bewertung und einer Eignungsprüfung („Fitness Check“) unterzogen. In der Anfangsphase der Folgenabschätzung (*inception impact assessment*) werden die Grundzüge der Folgenabschätzung festgelegt und dabei die verschiedenen Arten von Optionen (von der Beibehaltung des Status quo bis hin zu einer vollständigen Harmonisierung) erwogen. Danach erfolgt die eigentliche Folgenabschätzung, deren Entwurf durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB) geprüft wird. Nach der Phase der Umsetzung der Rechtsvorschriften werden im Rahmen einer Bewertung die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und der europäische Mehrwert der betreffenden Rechtsvorschrift analysiert. Der RSB wertet die wichtigsten Evaluierungen von EU-Rechtsvorschriften aus. Die „Bessere Rechtsetzung“ erstreckt sich damit auf alle Phasen des Verfahrens. Die Folgenabschätzung wird zunehmend für die Interessenträger geöffnet, die durch eine Reihe von Konsultationsmechanismen an allen Phasen des Prozesses teilnehmen können.

2.3. Die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (IIV) vom Mai 2015<sup>(4)</sup> bringt die gemeinsame Position der drei EU-Organe bezüglich der Folgenabschätzung zum Ausdruck. In Bezug auf die Fortschritte verweist der EWSA auf zwei wichtige Schlussfolgerungen:

- Es gibt keine gemeinsame Methodik: jedes Organ legt seine eigene Bewertungsmethode fest, auch wenn die Folgenabschätzung der Kommission stets als Grundlage für die anderen Arbeiten herangezogen werden muss, um einen konvergenten Ansatz zu gewährleisten.
- Rat und Parlament haben sich verpflichtet, vor der Einreichung „wesentlicher“ Änderungen eine Folgenabschätzung durchzuführen, soweit dies für notwendig erachtet wird.

<sup>(4)</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ — ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

2.4. Der im Mai 2015 eingerichtete Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB) war erst nach nahezu zwei Jahren vollständig besetzt. Er verfügt über umfassende Befugnisse und Zuständigkeiten, u. a. für die Prüfung der Qualität der Entwürfe von Folgenabschätzungen, die Eignungstests und umfassendere Evaluierungen der bestehenden Rechtsvorschriften der EU<sup>(5)</sup>. Die Professionalisierung des RSB hat bewirkt, dass in weniger Fällen die sozialen und ökologischen Auswirkungen zu gering beachtet werden. Im Jahr 2016 überprüfte der RSB 60 Folgenabschätzungen, davon erhielten 25, d. h. 42 %, zunächst eine ablehnende Stellungnahme und mussten von den Verfassern überarbeitet und erneut dem RSB vorgelegt werden. Derzeit beschränkt der EWSA seine Stellungnahmen auf Folgenabschätzungen. In der Zukunft könnte er durchaus auch bewerten, wie im Legislativvorschlag die Folgenabschätzung eingeflossen ist und berücksichtigt wurde.

### 3. Bewertung des Verfahrens der Folgenabschätzung

#### 3.1. Eine multidimensionale Folgenabschätzung

3.1.1. Die Folgenabschätzung beruht auf einer Palette von Kriterien und Tests bezüglich der Auswirkungen:

- auf Kriterien wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Art;
- auf die Verbraucher;
- auf die Klein- und Kleinstunternehmen;
- auf den internationalen Handel und die internationale Investitionstätigkeit;
- auf den administrativen und regulatorischen Aufwand;
- im Bereich der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit;
- in Hinblick auf den regionalen und territorialen Zusammenhalt.

3.1.2. Die Folgenabschätzungen der Kommission folgen in der Regel einem integrierten Ansatz, d. h. sie umfassen in jedem Fall die wichtigsten und relevantesten wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen.

3.1.3. Im Laufe der Jahre haben der Rat und gelegentlich auch das EP weitere Anforderungen und Kriterien hinzugefügt:

- einen Test in Bezug auf die externe Dimension der Wettbewerbsfähigkeit (*competitiveness proofing*);
- einen Test in Bezug auf die Achtung der Grundrechte;
- eine Prüfung der Vereinbarkeit der Vorschläge mit der digitalen Wirtschaft;
- einen Test zur Prüfung der Einhaltung des Innovationsgrundsatzes.

3.1.4. Diese verschiedenen Kriterien zwingen die Kommission mitunter dazu, die verschiedenen Ziele oder Anliegen gegeneinander abzuwägen, d. h. eine Rangfolge der Kriterien festzulegen, zu entscheiden, dass ein bestimmtes Kriterium ausschlaggebend ist und Vorrang vor den anderen Kriterien hat, und bei mehreren konkurrierenden Kriterien politisch zu entscheiden:

- Subsidiarität versus Harmonisierung;
- Wettbewerbsfähigkeit versus sozialer Schutz und Qualität der Arbeitsplätze;
- Vorsorgeprinzip versus Innovationsgrundsatz usw.

3.1.5. In der von der britischen Beratungsfirma *The Evaluation Partnership* (TEP) 2007 erstellten Studie<sup>(6)</sup> über das System der Folgenabschätzung der Kommission wurde eine Reihe von Mängeln — insbesondere in den Bereichen Sozialschutz und Umweltschutz — aufgezeigt. Laut TEP war die schlechte Qualität der Folgenabschätzungen auf Fehler im Zeitrahmen und in den Verfahren zur Kontrolle der Qualität der Bewertungen sowie auf eine unzureichende Überwachung und Unterstützung bei der Erstellung der Folgenabschätzungen (Schulung, Koordinierung, fehlende oder unvollständige Daten usw.) zurückzuführen. Im Jahr 2010 hat der Rechnungshof festgestellt, „dass die Folgenabschätzungstätigkeit der Kommission in der Praxis sowohl in Bezug auf die drei Schwerpunktbereiche als auch in Bezug auf die Kosten-/Nutzen-Komponente ungleich verteilt war“<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Jahresbericht 2016, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en#annual-reports](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports).

<sup>(6)</sup> *The Evaluation Partnership Limited* (2007), [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key\\_docs\\_de.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_de.htm).

<sup>(7)</sup> „Folgenabschätzungen in den EU-Organen: helfen sie bei der Entscheidungsfindung?, Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 3/2010, Ziffer 64, S. 36.

3.1.6. In diesem Zusammenhang bekräftigt der EWSA seine Forderung, dass Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>(8)</sup> systematisch als Grundlage für die Evaluierungsarbeit herangezogen wird<sup>(9)</sup>.

### 3.2. Das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung (Better Regulation „Toolbox“)<sup>(10)</sup> in den Bereichen sozialer Schutz und Beschäftigung

3.2.1. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung<sup>(11)</sup> vom 19. Mai 2015 über bessere Rechtsetzung ein Instrumentarium („Toolbox“) für bessere Rechtsetzung geschaffen. Dieses bietet einen ausführlichen Leitfaden der Folgenabschätzung mit 59 Instrumenten (Werkzeugen, Kriterien, Tests usw.) und soll der Kommission, aber auch den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten dienlich sein.

3.2.2. Von den 59 vorgeschlagenen Instrumenten sind zwei von besonderem Interesse für den EWSA. Es handelt sich dabei um die Instrumente Nr. 7 (*requirements for social partner initiatives* — Anforderungen für Initiativen der Sozialpartner) und Nr. 25 (*employment, working conditions, income distribution and inequality* — Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Einkommensverteilung und Ungleichheiten)

3.2.3. Diese Instrumente haben allerdings eher die Form eines zur Orientierung dienenden Katalogs von Fragen, die bei einer Initiative mit sozialen Auswirkungen oder Auswirkungen auf die Beschäftigung gestellt werden müssen. Diese Fragen sind allgemein und neutral gehalten und setzen kaum Anreize zum Handeln. So werden im Instrument Nr. 25 u. a. die folgenden Fragen gestellt:

- Führt die Option zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen oder zum Verlust von Arbeitsplätzen in bestimmten Sektoren, Berufen, Qualifikationsniveaus, Regionen, Ländern (oder einer Kombination aus diesen) und hat sie Folgen für bestimmte gesellschaftlichen Gruppen und/oder Bevölkerungsgruppen? Welche?
- Wirkt sich die Option direkt oder indirekt auf den Beschäftigungsschutz und insbesondere auf die Qualität der Arbeitsverhältnisse, das Risiko nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit oder von Scheinselbstständigkeit aus?
- Wird sich die Option auf die Ungleichheiten und die Verteilung von Einkommen und Wohlstand in der Union oder einen ihrer Teile auswirken?

3.2.4. Diese Fragen sind häufig darauf beschränkt, eine Reihe möglicher negativer und positiver Auswirkungen zu beschreiben. Sie geben kaum Anreize für eingehendere Analysen in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung und insbesondere die Zahl der Erwerbstätigen.

3.2.5. Es zeigt sich zudem, dass in bestimmten Fällen die sozialen und ökologischen Kriterien in den Folgenabschätzungen der Kommission nicht systematisch und gründlich zur Anwendung kommen, und das bereits seit etlichen Jahren<sup>(12)</sup>, obgleich die Kommission geltend macht, sie berücksichtige die sozialen Auswirkungen in 70 % der Folgenabschätzungen und die Umweltauswirkungen in 45 % der Fälle.

### 3.3. Die Methodik der Kommission muss präzisiert werden.

3.3.1. Die Generaldirektionen (GD) sind für die Analysemethoden und die Modelle zuständig, auf die sich die Dienststellen der Kommission bei der Erstellung ihrer Legislativvorschläge stützen. In den meisten Fällen nehmen die Generaldirektionen interne Folgenabschätzungen auf der Grundlage der Leitlinien für die Folgenabschätzung<sup>(13)</sup> und des entsprechenden Instrumentariums (Toolbox) vor. In einigen Fällen nimmt die betreffende GD zur Vertiefung einen bestimmten Punkts der Folgenabschätzung die Dienste eines externen Beraters in Anspruch, der auf der Grundlage eines offenen und transparenten Verfahrens ausgewählt wird.

3.3.2. Von den insgesamt 59 Instrumenten eignen sich offenbar nur zwei oder drei als Richtschnur für die Entscheidung in Bezug auf die Qualität der Beschäftigung, den sozialen Schutz, die Höhe der Vergütung usw. In diesem Bereich muss das Instrumentarium eindeutig ausgebaut werden.

<sup>(8)</sup> Artikel 9 AEUV lautet: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“

<sup>(9)</sup> ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 29.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm).

<sup>(11)</sup> *Better regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 vom 19. Mai 2015.

<sup>(12)</sup> Renda A., Schrefler L., Luchetta G. and Zavatta R. (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation*. A CEPS — Economisti Associati Study for the European Commission.

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf), zitiert von Isabelle Schömann in *EU Refit machinery 'cutting red tape' at the cost of the acquis communautaire*, in Policy brief 5/2015, ETUI, 2015.

<sup>(13)</sup> Die Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung und andere diesbezügliche Unterlagen sind abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_de](https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_de).

#### 3.4. Verlagert sich die Folgenabschätzung zunehmend in Richtung Kostensenkungsanalyse?

3.4.1. Es geht um die Quantifizierung der Verwaltungslasten und regulatorischen Belastungen.

3.4.1.1. Mit dem REFIT-Programm wird das Ziel verfolgt, unnötige Belastungen, Unstimmigkeiten und wirkungslose Maßnahmen zu ermitteln und die erforderlichen Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Im Jahr 2013 wurde im Rahmen von REFIT eine Kartierung des gesamten Bestands an Rechtsvorschriften der EU vorgenommen.

3.4.1.2. Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ hat die Kommission aufgefordert, Ziele für die Verringerung der Belastungen in Bereichen festzulegen, in denen diese insbesondere für KMU besonders groß sind<sup>(14)</sup>.

3.4.1.3. Der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ vom 26. Mai 2016 begrüßte „die in der Interinstitutionellen Vereinbarung enthaltene Zusage der Kommission, ihre Bemühungen um Vereinfachungen und zur Verringerung der Verwaltungslasten weiter zu quantifizieren, eine jährliche Aufwandserhebung vorzulegen und — soweit möglich — das mit den einzelnen Vorschlägen oder Rechtsakten verbundene Potenzial für die Verringerung des Regulierungsaufwands oder für Einsparungen zu quantifizieren“<sup>(15)</sup>.

3.4.2. Der EWSA fordert die Kommission auf, wachsam zu bleiben und sicherzustellen, dass die Senkung der Regulierungslasten nicht die Wirksamkeit oder die Qualität der politischen Maßnahmen der EU, insbesondere in den Bereichen Soziales, Umwelt, Verbraucherschutz, KMU und Kleinunternehmen, beeinträchtigt.

#### 4. Vorschläge und Empfehlungen

4.1. Trotz der bereits erzielten Fortschritte muss das europäische „Ökosystem“ für die Folgenabschätzungen weiterentwickelt werden. Deshalb werden hier sieben Verbesserungsvorschläge unterbreitet, um die Qualität der Folgenabschätzung zu erhöhen und die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die Gestaltung und Umsetzung der Rechtsvorschriften zu fördern.

##### 4.2. Eine transparente, zugängliche und pluralistische Leistungsbeschreibung für Studien im Rahmen von Folgenabschätzungen

4.2.1. Der EWSA fordert, dass die Kommission klar dargelegt, welche Methoden sie zur Berechnung der Auswirkungen ihrer jeweiligen Initiative einsetzt, auf welchen Bereich sich die Untersuchung erstreckt und wie diese ggf. eingegrenzt ist (Gebietsgrenzen, Zielgruppen usw.).

4.2.2. Für den Fall, dass wesentliche Teile oder Elemente der Folgenabschätzung extern erstellt werden, fordert der EWSA, dass der Name des entsprechenden Auftragnehmers veröffentlicht wird.

4.2.3. In der Leistungsbeschreibung müssen die alternativen Szenarien klar beschrieben und dabei die Auswirkungen aller möglichen Optionen in Bezug auf folgende Aspekte dargelegt werden:

- Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Unternehmen;
- Sozial- oder Umweltschutz;
- Entwicklung von Klein- und Kleinunternehmen;
- Gleichstellung der Geschlechter;
- territorialer Zusammenhalt usw.

4.2.4. Wichtig ist, dass in dem letztlich favorisierten Vorschlag die verschiedenen Aspekte im Hinblick auf Artikel 3 Absatz 3 EUV<sup>(16)</sup> und Artikel 9 AEUV<sup>(17)</sup> möglichst gut kombiniert werden.

<sup>(14)</sup> Punkt 9 der Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) der Europäischen Union „Bessere Rechtsetzung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“, Dokument 8849/16 vom 18. Mai 2016.

<sup>(15)</sup> Punkt 7 der Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 26. Mai 2016 — „Bessere Rechtsetzung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“, Dokument 8849/16 vom 18. Mai 2016.

<sup>(16)</sup> „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

<sup>(17)</sup> Siehe Fußnote 6.

4.2.5. Um die beiden gesetzgebenden Organe bei der Erstellung ihrer Änderungen am Legislativvorschlag zu unterstützen, sollten die Folgenabschätzungen alternative Möglichkeiten enthalten, die zum Beispiel Szenarien vorsehen, in denen die Beschäftigung, der Sozial- oder Umweltschutz, der territoriale Zusammenhalt oder die Verbraucherpolitik stärker begünstigt werden.

#### 4.3. Ausbau des Europäischen Registers für Folgenabschätzungen

4.3.1. Transparenz ist eine Grundvoraussetzung für verantwortungsvolle Regierungsführung und Verwaltung. Ein Register<sup>(18)</sup> der Dokumente der Kommission enthält die Liste der Folgenabschätzungen und der entsprechenden Stellungnahme des RSB. Dieses Register ist jedoch in der Öffentlichkeit wenig bekannt und steht nur in Englisch zur Verfügung.

4.3.2. Der EWSA fordert daher die Kommission auf, dieses Online-Register besser bekannt zu machen, in Zusammenarbeit mit den Vertretungsorganisationen die Stellungnahmen der Interessenträger und insbesondere die Zusammenfassungen der Folgenabschätzung darin aufzunehmen und die Benutzung in anderen Amtssprachen der EU zu erleichtern.

#### 4.4. Notwendigkeit eines Qualitätskonzepts

4.4.1. Der EWSA spricht sich dafür aus, den quantitativen oder monetären Ansatz durch einen gleichrangigen qualitativen Ansatz zu ergänzen, der die menschliche Dimension, Bürgernähe, Gleichstellung und Realitätsnähe in den Mittelpunkt stellt. Für die Einbringung eines qualitativen Ansatzes sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Die Schwierigkeit, die mittel- und langfristigen Folgen für das allgemeine Interesse der EU zu erfassen. Mit den kostenorientierten Ansätzen gelingt es nur schwer, die tatsächlichen Entwicklungen auf gesellschaftlicher Ebene und bei der nachhaltigen Entwicklung zu erfassen;
- Das Fehlen verfügbarer und verlässlicher Daten. Mit quantitativen und ökonomischen Methoden lassen sich nicht alle Auswirkungen berechnen. In den meisten Fällen beschränken sich diese Methoden auf die Verallgemeinerung und das Zusammenführen von Daten, die oft bruchstückhaft und unvollständig sind, wobei nicht messbare Informationselemente wie Qualität des sozialen Dialogs, Entwicklung des Sozialschutzes, Grad der regionalen Integration, tatsächliches Ausmaß der Prekarität und Ausgrenzung usw. außer Acht gelassen werden.
- Fehlende Vergleichbarkeit der Daten. Die quantitativen Methoden unterscheiden sich ihrer Art nach. Die untersuchten Bereiche, Bezugsjahre und wissenschaftliche Daten sind je nach Methode unterschiedlich. Daher ist es oft schwierig, Vergleiche zwischen den einzelnen Methoden anzustellen und nützliche Erkenntnisse daraus abzuleiten;
- Vertraulichkeit. Die vertraulichen Ansätze basieren auf partiellen Untersuchungsgegenständen, Meinungsumfragen und Erhebungen. Bei diesen Ansätzen bleiben wesensbedingt bestimmte vertrauliche Informationen in Bezug auf das soziale Klima eines Unternehmens, über einen Wirtschaftsbereich oder Sektor außen vor.

4.4.2. Bei Folgenabschätzungen muss vorrangig immer ein Kosten-Nutzen-Ansatz verfolgt werden. Die Verringerung der Zahl von Erkrankungen, schädlichen Einwirkungen, Schadstoffemissionen und Unfällen darf in keinem Fall auf der Grundlage einer rein quantitativer Daten bestimmt werden. Ein gerechterer Wettbewerb, fairer Handel und bessere Arbeitsbedingungen können nicht auf der Grundlage quantitativer Analysen bestimmt werden. Die Kommission sollte unbedingt der qualitativen Analyse im Interesse aller Beteiligten den Vorzug geben.

#### 4.5. Notwendigkeit eines abgestimmten methodischen Ansatzes auf der Ebene der Untersuchungsmatrix

4.5.1. Obwohl in der IIV vereinbart wurde, dass jede Institution ihre eigene Vorgehensweise entwickeln kann, schlägt der EWSA vor, dass Parlament, Rat und Kommission eingehende Überlegungen zu dieser Frage anstellen und ihm auch die Teilnahme daran ermöglichen.

4.5.2. Es geht weniger darum, eine einheitliche Methodik vorzuschlagen, als um eine Einigung auf eine abgestimmte methodologische Matrix, d. h. auf methodologische Grundelemente wie z. B. die Bestimmung des Umfangs der Studie, die Strategie für die Datenerhebung, die Wahl der Werkzeuge, die bevorzugten Optionen usw.

4.5.3. Auf längere Sicht sollte der Schwerpunkt auf einen gemeinsamen Dialog gelegt werden, was der von der Kommission bevorzugten Methodik entspricht und die Arbeiten der verschiedenen Organe zur Änderung der jeweiligen Vorschläge erleichtert.

4.5.4. Auf diese Weise würden die von dem Ausschuss in diesem Rahmen unterbreiteten Vorschläge auf größere Resonanz bei den beiden gesetzgebenden Organen stoßen.

---

<sup>(18)</sup> Das Register ist auf dem Internetportal der Europäischen Kommission unter folgendem Link abrufbar: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc?fuseaction=ia&language=de>.

#### 4.6. Gezielte Bewertung der Qualität der Folgenabschätzungen durch den Ausschuss

4.6.1. Der EWSA verfügt über ein Referat eigens für die Ex-post-Bewertung der europäischen Rechtsvorschriften. Dieses Referat könnte in Zukunft die Arbeit der Mitglieder dadurch unterstützen, dass es auch bestimmte Folgenabschätzungen analysiert, die methodischen Aspekte überprüft und zur Frage der etwaigen Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen oder territorialen Dimension Stellung nimmt. Dies würde auch die Erarbeitung der Stellungnahmen zu den Legislativvorhaben erleichtern, mit denen der EWSA befasst wird und denen die entsprechenden Folgenabschätzungen gelten.

4.6.2. Im Rahmen der Konsultationen und Folgenabschätzungen sollte ein regelmäßiger Dialog zwischen dem EWSA und der Europäischen Kommission eingerichtet werden.

#### 4.7. Zusammenarbeit zwischen EWSA und RSB

4.7.1. Es sollten Wege einer informellen, aber regelmäßigen Zusammenarbeit zwischen RSB und EWSA geprüft werden.

4.7.2. Neben dem informellen Meinungs austausch und im Rahmen der Zusammenarbeit zu Einzelfragen sollte eine dynamische Zusammenarbeit mit dem EWSA in zwei Richtungen gefördert werden:

- regelmäßiger Gedankenaustausch über die bei der Folgenabschätzung eingesetzten methodischen Ansätze und bewährten Verfahren, über die Frage der wesentlichen Änderungen an den Kommissionsvorschlägen und über die Vereinfachung und Verringerung der regulatorischen Belastungen;
- angemessene Informierung des EWSA im Vorfeld zu jeder Initiative der Kommission, die eine erhebliche soziale Dimension oder eine für die Beschäftigung, die Umwelt und den territorialen Zusammenhalt relevante Komponente in Bezug auf die Folgenabschätzung enthält. Zu diesem Zweck sollte die Kommission ihre Anfangsevaluierung (*Inception Evaluation*) und Folgenabschätzungen künftig auch dem EWSA zukommen lassen.

4.7.3. Der Ausschuss seinerseits könnte ggf. eine Zusammenfassung seiner wichtigsten Empfehlungen zum Gegenstand der Folgenabschätzung erstellen und alle sonstigen Daten oder Informationen weitergeben, die für die Erarbeitung der Folgenabschätzung durch die Kommission und die damit verbundene Überprüfung durch den RSB relevant sein könnten.

4.7.4. Der EWSA wird außerdem seine Ex-post-Bewertung der Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften übermitteln.

Brüssel, den 20. September 2017

*Der Präsident*  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Ein Steuersystem zur Förderung von fairem Wettbewerb und Wachstum“**

**(Initiativstimmung)**

(2017/C 434/03)

Berichtersteller: **Petru Sorin DANDEA**

Beschluss des Plenums	26.1.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	149/6/18

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die aggressive Steuerplanung bestimmter Unternehmen führt neben der Steuerhinterziehung zu erheblichen Steuerausfällen für die Haushalte der Mitgliedstaaten. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Mitgliedstaaten auf, stärker gegen dieses äußerst negative Phänomen vorzugehen, indem sie so bald wie möglich die erforderlichen Steuervorschriften erlassen.

1.2. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass die Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung nur dann erfolgreich sein kann, wenn auch auf globaler Ebene entsprechend gehandelt wird. Deshalb empfiehlt er der Kommission und den Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungsbemühungen in den internationalen Organisationen, wie etwa der OECD und der G20, fortzusetzen und zu intensivieren, um wirkungsvolle Bestimmungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung zu schaffen.

1.3. Der EWSA begrüßt den Beschluss des Rates, die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien für die Einstufung von Ländern als Steueroasen zu genehmigen. Der Ausschuss sieht darin nur dann einen wichtigen Schritt im Kampf gegen die aggressive Steuerplanung, wenn diese Liste durch Sanktionen gegen solche Länder und Unternehmen begleitet wird, die weiterhin auf derartige Praktiken bei ihren finanziellen Operationen zurückgreifen. Diese Sanktionen könnten auch ein Verbot des Zugangs dieser Unternehmen zu öffentlichen Mitteln umfassen.

1.4. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, von einer weiteren Beförderung des Steuerwettbewerbs durch den Einsatz zahlreicher Steuervorbescheide abzusehen, die von der wirtschaftlichen Natur der Transaktionen her nicht gerechtfertigt sind und den Unternehmen einen ungerechtfertigten Vorteil vor ihren Wettbewerbern verschaffen.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Steuervorschriften eine Priorität der Mitgliedstaaten sein muss. Das gilt auch für die vollständige Beseitigung der Steuerhindernisse, die die Bemühungen um eine Harmonisierung begleiten müssen.

1.6. Angetrieben durch die Globalisierung wurde die Besteuerung vom Kapital auf die Arbeit verlagert, was jedoch die Kosten der Arbeitskraft erhöht und die Ungleichheiten vertieft hat. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, bei der Reform ihrer Steuersysteme darauf hinzuwirken, von der Besteuerung der Arbeit auf die Besteuerung der Finanzpraktiken bzw. der Umweltschädigung überzugehen.

1.7. Der EWSA schlägt vor, die gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer (GKKB) auf den gesamten Binnenmarkt und darüber hinaus auszudehnen. So könnte ein Steuersystem entstehen, das berechenbarer und unternehmensfreundlicher ist, und außerdem würden die Befolgungskosten für grenzüberschreitende Investitionen sinken.

1.8. Der EWSA empfiehlt, dass die Formel zur Aufteilung des zu versteuernden Gewinns im Rahmen der GKKB soweit wie möglich auf dem Prinzip der Besteuerung des Gewinns an dem Ort, an dem er erwirtschaftet wurde, basieren sollte. So wäre es einfacher, einen Konsens über die Genehmigung der Maßnahme zu erzielen. Wenn die jüngsten europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung ergebnislos bleiben und die GKKB hinter den Zielen zurückbleibt, könnte ein Mindestkörperschaftsteuersatz in Betracht gezogen werden, um eine Abwärtsspirale bei den Standards zu vermeiden.

1.9. Was die Problematik der Eigenmittel der EU angeht, empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, nach Lösungen zur Umsetzung der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „EU-Eigenmittel“ zu suchen. Mehr Eigenmittel würden es der EU ermöglichen, die Entwicklung und die Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten stärker zu unterstützen.

1.10. Die einheitliche Währung ist eine der bemerkenswertesten Errungenschaften der EU. Allerdings hat sie ihr maximales Potenzial aufgrund der Fragmentierung des europäischen Steuersystems noch nicht entfalten können. Der EWSA verweist erneut auf den Vorschlag zur Einführung einer „Steuerschlange“ nach dem Modell der „Währungsschlange“<sup>(1)</sup>, mit der die Einführung der gemeinsamen Währung vorbereitet worden war. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass in einer ersten Phase drei Typen von Steuereinnahmen abgedeckt werden könnten, die 90 % der Haushaltseinnahmen der Mitgliedstaaten ausmachen: MwSt, Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge.

1.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bemühungen um eine Harmonisierung der Vorschriften<sup>(2)</sup> über die Bemessungsgrundlagen für die wichtigsten Steuerarten durch die Einführung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der direkten Steuern wirkungsvoller unterstützt werden können. Fortschritte in der Steuerpolitik könnten schneller und mit Vorteilen für den Binnenmarkt erreicht werden; sie könnten zudem ein erhebliches Wachstumspotenzial freisetzen, da ein harmonisiertes System die Befolgungskosten für Unternehmen erheblich verringern und ein besser vorhersehbares Steuersystem in der EU schaffen könnte.

## 2. Hintergrund

2.1. Steuern sind im Kampf um die soziale Gerechtigkeit und eine faire Wirtschaft von elementarer Bedeutung — darum haben sie auch eine soziale, geschlechtsspezifische und generationenübergreifende Dimension. Die Regierungen erheben Steuern, um die Sozialschutzsysteme und die öffentlichen Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen angemessen und nachhaltig zu finanzieren. Außerdem ist das Steuerwesen eine wichtige Stellschraube, um in der Gesellschaft Einkommen und Reichtum im Sinne einer größeren Gerechtigkeit umzuverteilen und dadurch soziale Ungleichheiten zu verringern.

2.2. Steuerbetrug und Steuervermeidung, aber auch die von manchen grenzüberschreitend tätigen Unternehmen betriebene Steuervermeidung durch aggressive Steuerplanung sowie Schwarzmarktaktivitäten leisten der zunehmenden Ungleichheit infolge der Wirtschaftskrise und der Sparprogramme Vorschub und stellen somit eine ernste Bedrohung dar. Selbst die vorsichtigste Schätzung der Verluste, die den Mitgliedstaaten aufgrund der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung entstanden sind, gehen von Hunderten Mrd. Euro aus.

2.3. Durch die Globalisierung haben sich das Tempo und das Volumen des Kapitalverkehrs vergrößert. Tendenziell fließt das Kapital dorthin, wo es sich aufgrund günstiger steuerlicher Bestimmungen schneller vermehrt. Dies verursacht den Regierungen Probleme, da sie diese internationalen Kapitalbewegungen bei der Gestaltung ihrer Steuerpolitik stärker berücksichtigen müssen als die eigenen nationalen wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten.

2.4. In den vergangenen Jahren hat der von den Mitgliedstaaten<sup>(3)</sup> geförderte Steuerwettbewerb dazu geführt, dass Steuereinnahmen dauerhaft weggebrochen sind, wodurch die Finanzierung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen und öffentlicher Investitionen, die zu den wichtigsten Triebkräften des Wachstums gehören, beeinträchtigt wurden. Obwohl eine Senkung des Besteuerungsniveaus einigen Mitgliedstaaten, die diese Art des Steuerwettbewerbs fördern, kurzfristigen Nutzen bringt, hat sich der langfristige Einnahmerückgang als negativ für das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen erwiesen<sup>(4)</sup>. Die Mitgliedstaaten ermutigen den Steuerwettbewerb durch eine Vielzahl an Ausnahmeregelungen im Bereich der Verbrauchsteuern oder der Einnahmen, aber auch durch die Steuervorbescheide für multinationale Unternehmen.

<sup>(1)</sup> Abl. C 230 vom 14.7.2015, S. 24, Ziffer 1.11.

<sup>(2)</sup> Abl. C 198 vom 10.7.2013, S. 34, Ziffern 3.4 und 3.6.

<sup>(3)</sup> Business and Economics Research Journal, volume 6, number 2, 2015, S. 52-53.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 201 final, S. 5-6.

2.5. Die Fragmentierung der Steuerbestimmungen in der EU (in der quasi jeder Mitgliedstaat sein eigenes Steuersystem hat) hat dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten allgemein viel anfälliger für die aggressive Steuerplanung geworden sind. Eine Folge davon könnten erhebliche Einnahmeverluste für die nationalen Haushalte sein. Gleichzeitig schadet die übermäßige steuerliche Fragmentierung dem Binnenmarkt, und sie schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der EU gegenüber ihren wichtigsten globalen Wettbewerbern. Eine Harmonisierung der Steuerpolitik auf EU-Ebene kann zum einen zu höheren Steuereinnahmen in allen Mitgliedstaaten führen und zum anderen ein unternehmensfreundlicheres Umfeld durch eine Vereinfachung der Vorschriften und geringere Befolgungskosten schaffen. Die Harmonisierung sollte die Schwächen der Steuersysteme sowie die Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten beheben.

2.6. Die Öffentlichkeit ist nach den Skandalen der vergangenen Jahre sehr negativ in Bezug auf die Steuervermeidung durch wohlhabende Einzelpersonen oder multinationale Unternehmen eingestellt. Bei diesen Skandalen — man denke etwa an die Fälle Panama Papers, LuxLeaks und Apple — kamen finanzielle Operationen in Höhe von Dutzenden, wenn nicht gar Hunderten von Milliarden Euro ans Licht, die durchgeführt wurden, um Steuern in den Mitgliedstaaten zu vermeiden.

2.7. Die Abschaffung von Ausnahmen im Bereich der Steuern auf Verbrauch und Einkünfte und eine stärkere Harmonisierung der Besteuerungsgrundlagen würde zu erheblich größeren Steuereinnahmen und zur Förderung von Investitionen im gesamten Binnenmarkt führen. Bekanntlich führen die hohen Befolgungskosten dazu, dass KMU, die grenzüberschreitend investieren wollen, schlechteren Zugang bzw. schlechtere Chancen haben.

2.8. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auf Ersuchen des Rates eine Reihe von Bestimmungen vorgelegt, durch die eine deutliche Verringerung der Steuervermeidung und der aggressiven Steuerplanung sowie der Doppelbesteuerung von Unternehmen in der EU erreicht werden soll. Allerdings konnten aufgrund der Tatsache, dass die direkte Besteuerung weiterhin in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt, nur begrenzte Fortschritte erzielt werden; über einige der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen wurde im Rat kein Einvernehmen erzielt.

2.9. Die wichtigsten Maßnahmen der Kommission zur Bekämpfung der Steuervermeidung und aggressiven Steuerplanung umfassen: Verbesserung des automatischen Informationsaustauschs (Automatic exchange of information — AEOI) zwischen nationalen Steuerstellen, Aufnahme einer allgemeinen Klausel zur Verhinderung von Missbrauch in die Vorschriften für Unternehmen, Schaffung einer Verpflichtung zur Meldung der erzielten Gewinne und der darauf entrichteten Steuern nach Ländern aufgeschlüsselt (CBCR) für große multinationale Unternehmen sowie die Wiederaufnahme des Vorhabens zur Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB). Ferner wurden zahlreiche Maßnahmen gegen den Mehrwertsteuerbetrug und zur Senkung der Einnahmeverluste um 15 % (Mehrwertsteuerlücke) ergriffen.

2.10. Die Kommission hat aktiv an den Verhandlungen auf OECD-Ebene teilgenommen, die 2015 zur Unterzeichnung des BEPS-Übereinkommens geführt haben. Dabei handelt es sich um einen Standard, durch den strengere steuerliche Vorschriften für grenzüberschreitende Transaktionen eingeführt werden sollen, um vor allem die aggressive Steuerplanung zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten haben nun mit der Umsetzung der im Rahmen dieses Standards vorgeschlagenen Maßnahmen begonnen und zusätzliche Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen.

### 3. Vorschläge des AdR

#### 3.1. Bekämpfung von Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung

3.1.1. Die aggressive Steuerplanung bestimmter Unternehmen führt zu erheblichen Einnahmeausfällen in den Haushalten der Mitgliedstaaten. Der EWSA ist der Ansicht, dass eine aggressive Steuerplanung aufgrund der durch sie verursachten Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen, die die Mitgliedstaaten zu einer Anhebung der Steuersätze zwingen, unmoralisch ist und schwere Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes hat sowie zu für die Steuerpflichtigen ungerechten Verzerrungen der Steuersysteme führt. In vielen Fällen müssen Privatleute und Kleinunternehmen höhere Steuern zahlen als die großen Unternehmen. Der Ausschuss empfiehlt den Mitgliedstaaten, ihr Engagement für eine möglichst rasche Einführung von Vorschriften zu intensivieren, um dieses extrem schädliche Phänomen zu bekämpfen.

3.1.2. Über 100 Staaten waren an den Verhandlungen im OECD-Rahmen beteiligt, die zur Erarbeitung einer Reihe von Maßnahmen geführt haben, die in den BEPS-Standard integriert wurden. Die Bemühungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung und der aggressiven Steuerplanung können nicht in vollem Umfang erfolgreich sein, wenn sie nicht zu weltweit anerkannten Standards werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungsbemühungen auf Ebene der internationalen Organisationen fortzusetzen und zu intensivieren, um wirkungsvolle und ordnungsgemäß umzusetzende Bestimmungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung und der aggressiven Steuerplanung zu schaffen.

3.1.3. Der Rat hat die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien für die Erstellung der Liste von Ländern, die als Steueroasen gelten, gebilligt. Der EWSA sieht darin nur dann einen wichtigen Schritt im Kampf gegen die aggressive Steuerplanung, wenn diese Liste durch Sanktionen gegen solche Länder und Unternehmen begleitet wird, die weiterhin auf derartige Praktiken bei ihren finanziellen Operationen zurückgreifen. Diese Sanktionen könnten auch ein Verbot des Zugangs dieser Unternehmen zu öffentlichen Mitteln und Aufträgen umfassen.

3.1.4. Steuervorbescheide wurden auf Initiative der Kommission im Jahr 2015 im Rahmen des automatischen Informationsaustausch (Automatic exchange of information — AEOI) eingeführt. Die Mitgliedstaaten sollten mithilfe dieses Systems Steuervorbescheide aufspüren können, die zu Marktstörungen führen, indem Unternehmen Steuerbefreiungen und -ausnahmen gewährt werden, die möglicherweise ungerechtfertigte staatliche Beihilfen sind. Der Ausschuss empfiehlt den Mitgliedstaaten, von einer weiteren Beförderung des Steuerwettbewerbs durch den Einsatz zahlreicher Steuervorbescheide abzusehen, die von der wirtschaftlichen Natur der Transaktionen her nicht gerechtfertigt sind und den Unternehmen einen ungerechtfertigten Vorteil vor ihren Wettbewerbern verschaffen.

### 3.2. Steuerreform auf EU-Ebene

3.2.1. Die Fragmentierung des Steuersystems in der EU beeinträchtigt den Binnenmarkt, da die Möglichkeiten grenzüberschreitender Investitionen — vor allem von KMU — eingeschränkt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Steuervorschriften eine Priorität der Mitgliedstaaten sein muss. Das gilt auch für die vollständige Beseitigung der Steuerhindernisse, die die Bemühungen um eine Harmonisierung begleiten müssen.

3.2.2. Die Globalisierung hat zu einer Verlagerung der steuerlichen Belastung vom Kapital auf den Arbeitsmarkt geführt. So kam es zu einem Anstieg der Kosten für die Arbeitskraft bei zunehmender Vertiefung der Ungleichheiten. Der EWSA spricht sich dafür aus, von der Besteuerung der Arbeit auf die Besteuerung der Finanzpraktiken bzw. der Umweltschädigung überzugehen.

3.2.3. Die Kommission hat unlängst ihren Vorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) für Großunternehmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR wieder aufgenommen. Der Vorschlag der Kommission könnte zu einer Harmonisierung der Unternehmenseinkünfte in der EU führen. Sofern sich dieses System als wirksam erweist, beschäftigungs- und investitionsfördernd ist und eine bessere Steuererhebung ermöglicht bzw. zu einem Steuersystem führt, das berechenbarer und unternehmensfreundlicher ist, schlägt der EWSA dessen Einführung in der EU und darüber hinaus vor.

3.2.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Formel zur Aufteilung des zu versteuernden Gewinns im Rahmen der GKKB soweit wie möglich auf dem Prinzip der Besteuerung des Gewinns an dem Ort, an dem er erwirtschaftet wurde, basieren sollte. So wäre es einfacher, einen Konsens über die Genehmigung der Maßnahme zu erzielen. Wenn die jüngsten europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung ergebnislos bleiben und die GKKB hinter den Zielen zurückbleibt, könnte ein Mindestkörperschaftsteuersatz in Betracht gezogen werden, um eine Abwärtsspirale bei den Standards zu vermeiden.

3.2.5. Nach Auffassung des EWSA könnte eine mit mehr Eigenmitteln ausgestattete EU die Entwicklung und die Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten besser unterstützen. Daher empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, sich bei Lösungen zur Umsetzung an den Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „EU-Eigenmittel“ zu orientieren.

3.2.6. Im Zusammenhang mit der Harmonisierung der Steuersysteme in der EU verweist der EWSA erneut auf den Vorschlag zur Einführung einer „Steuerschlange“ nach dem Modell der „Währungsschlange“, mit der die Einführung der gemeinsamen Währung vorbereitet worden war. Obwohl es bei diesem Ansatz etliche, ziemlich schwierig zu bewältigende politische Faktoren gibt, was auf die Komplexität der Steuersysteme in den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, ist der EWSA der Auffassung, dass in einer ersten Phase drei Typen von Steuereinnahmen abgedeckt werden könnten, die 90 % der Haushaltseinnahmen der Mitgliedstaaten ausmachen: MwSt, Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge.

3.2.7. Im Bereich der direkten Steuern liegt die Zuständigkeit gemäß den Bestimmungen des EU-Vertrags bei den Mitgliedstaaten. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bemühungen um eine Harmonisierung der Vorschriften über die Bemessungsgrundlagen für die wichtigsten Steuerarten durch die Einführung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der direkten Steuern wirkungsvoller unterstützt werden können. Fortschritte in der Steuerpolitik könnten schneller und mit Vorteilen für den Binnenmarkt erreicht werden; sie könnten zudem ein erhebliches Wachstumspotenzial freisetzen, da ein harmonisiertes System die Befolgungskosten für Unternehmen erheblich verringern und ein besser vorhersehbares Steuersystem in der EU schaffen könnte.

3.2.8. Die Existenz des Euro-Raums als ein einheitlicher Währungsraum, dem in Zukunft die Mehrheit der Mitgliedstaaten angehören wird, macht die Harmonisierung der Steuersysteme- und Sozialsysteme eventuell erforderlich. Nach Auffassung von Fachleuten für Geld- und Währungspolitik hat die Uneinheitlichkeit der Steuersysteme in der Eurozone zu einer Verschärfung der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise geführt. Wenn die jetzige Lage — einheitlicher Währungsraum, aber verschiedene Steuersysteme — fortbesteht, wird der Binnenmarkt weiter geschwächt. Durch eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen für die wichtigsten Steuerarten könnten die Befolgungskosten für die Unternehmen sinken und zusätzliche Ressourcen für Investitionen, Forschung und Innovation frei werden.

3.2.9. Die Einführung einer differenzierten Regelung für Gewinne zur Begünstigung von Unternehmen, die Gewinne reinvestieren, wird zu Wachstum und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der EU beitragen. Auch die Abschaffung sämtlicher Steuerbefreiungen für Unternehmen, die den Großteil ihrer Gewinne als Dividenden ausschütten, könnte das Wirtschaftswachstum stimulieren.

3.2.10. Mit einer auf dem Konvergenzprinzip beruhenden Steuerharmonisierung im Euro-Währungsgebiet und einer angemessenen Besteuerung lassen sich die Ressourcen generieren, die für die Ankurbelung der öffentlichen Investitionen benötigt werden, und dadurch auch private Investitionen erleichtern.

Brüssel, den 20. September 2017

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Georges DASSIS

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der neue Kontext der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der CELAC und die Rolle der Zivilgesellschaft“**

**(Initiativstimmungnahme)**

(2017/C 434/04)

Berichtersteller: **Mário SOARES**

Mitberichtersteller: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Beschluss des Plenums	30.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	REX
Verabschiedung auf der Plenartagung	21.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	179/15/31

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Region Lateinamerika und Karibik, die sich zur Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) zusammengeschlossen hat, und Europa teilen seit Jahrhunderten die gleichen Grundsätze und Werte und damit eine gemeinsame Weltsicht. Eine starke Allianz aus EU und CELAC mit einer gemeinsamen Strategie zur Bewältigung der globalen Herausforderungen kann auf internationaler Ebene mit einer stärkeren Stimme sprechen und mehr Wirkung erzielen.

1.2. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind der größte Investor und der größte Kooperationspartner in Lateinamerika und der Karibik. Zwischen den beiden Regionen bestehen über Jahrhunderte gewachsene politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und historische Bindungen, die unter anderen in den alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, einer parlamentarischen Versammlung, Abkommen unterschiedlicher Art und insbesondere in einem umfassenden zivilgesellschaftlichen Netz zum Ausdruck kommen.

1.3. Die neuen globalen Herausforderungen erfordern die Stärkung dieser Allianz und vor allem eine neue Strategie, die über rein formale Festlegungen und große Erklärungen hinausgeht und darauf abzielt, auf internationaler Bühne mit einer starken und gewichtigen Stimme aufzutreten. Im neuen geopolitischen Szenario erlangt Lateinamerika in der Außenpolitik der EU eine noch größere strategische Priorität.

1.4. Der EWSA stellt mit Befriedigung fest, dass im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments derzeit eine Entschließung zu diesem Thema behandelt wird. Darin wird davon ausgegangen, dass die CELAC ein zentraler Partner für die EU ist und die Priorität des auswärtigen Handelns der EU im Hinblick auf die CELAC die Intensivierung des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Klimawandel, erneuerbare Energien, Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Vertiefung der politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen sein muss.

1.4.1 Der EWSA hofft, dass das nächste Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und der CELAC am 26. und 27. Oktober 2017 sich den Herausforderungen, vor denen die Welt und unser Planet heute stehen, in angemessener Weise stellt und eine Strategie zur Stärkung der strategischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen beiden Regionen festlegt.

1.4.2 Der EWSA ruft auf zu Fortschritten auf dem Weg zu einem umfassenden Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der CELAC, das die Grundsätze des Handelns in den Bereichen politischer Dialog, Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung beinhaltet. Dies würde die Grundlage für ein geopolitisches Handlungskonzept in der gesamten Welt sein und dazu beitragen, dass unsere Regionen auf der internationalen Bühne mit einer stärkeren Stimme sprechen.

1.4.3 Der EWSA fordert alle führenden Politiker in der EU und in Lateinamerika und der Karibik auf, die Beteiligung der Zivilgesellschaft anzuerkennen und zu würdigen. Daher ist es wichtig, dass

- in allen Verhandlungen ein strukturierter Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft eingerichtet wird, wobei die Beteiligung an diesem Dialog auf den Kriterien der Repräsentativität der einzelnen Organisationen und der Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen vertretenen Bereichen beruhen sollte. Bei den Verhandlungen über Freihandelsabkommen muss die wirksame Einbeziehung der Zivilgesellschaft in allen Verhandlungsphasen und auch bei der Umsetzung und Bewertung der Ergebnisse sichergestellt werden;
- von Anfang an die notwendigen und ausreichenden materiellen Ressourcen bereitgestellt werden, damit alle in den Abkommen vorgesehenen Mitwirkungsmechanismen ihre Funktion erfüllen können;
- Transparenz und ein geregelter und regelmäßiger Dialog mit den Behörden die Grundlage für Vertrauen im Hinblick auf Qualität bei den Maßnahmen und beteiligten Akteuren bilden;
- die Begleitung und Überwachung der unterzeichneten Abkommen durch ein einziges institutionalisiertes und mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattetes Gremium erfolgt, nach dem Grundsatz: ein zivilgesellschaftliches Gremium pro Abkommen.

1.4.4 Der EWSA bekräftigt als vorrangige Ziele der Zivilgesellschaft die Stärkung der Demokratie, eine nachhaltige menschliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Gerechtigkeit, den Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt, die volle Verwirklichung der Menschenrechte und die Einhaltung der Kernarbeitsnormen und der Bedingungen für menschenwürdige Arbeit sowie die Bekämpfung der Ungleichheit.

1.4.5 Er hält es für einen Teil seines Auftrags, aktiv am Aufbau einer Welt mitzuwirken, in der es möglich ist, in Vielfalt, Dialog und vor allem Frieden zu leben. Eine Welt, in der alle Staaten und alle Menschen Wege und Möglichkeiten finden, auf der Grundlage ihrer Kultur eine demokratische, integrative und auf Wohlstand ausgerichtete Gesellschaft zu entwickeln und aufzubauen. Der EWSA macht seine Rolle in diesem Prozess geltend.

## 2. Ein komplexes und sich wandelndes globales Umfeld

2.1. Die Welt steht heute vor unterschiedlichen, sehr komplexen Problemen: der Klimawandel beschleunigt sich, es gibt immer mehr bewaffnete Konflikte mit Tausenden von Flüchtlingen, einen Rückfall in den Nationalismus und unilaterale Konfliktlösungsansätze und sogar eine Rückkehr zur atomaren Bedrohung.

2.2. Der Handel hat sich auf globaler Ebene in einem Ausmaß entwickelt, dass er aus politischer Sicht durchaus zu einem stärkeren Ausgleich zwischen den verschiedenen Teilen der Welt beitragen könnte; er lässt jedoch die Unterschiede zwischen Arm und Reich, z. T. auch innerhalb einer Region oder eines Landes, fortbestehen und hat sie mitunter sogar größer werden lassen.

2.3. Die Achtung der Menschenrechte und der internationalen Standards und der Normen der Vereinten Nationen und der IAO ist in vielen Teilen der Welt gefährdet. Verletzungen der Rechte von Frauen, Kindern sowie ethnischen, religiösen und kulturellen Minderheiten sind nach wie vor an der Tagesordnung. Auch die Grundfreiheiten werden weiter häufig missachtet, was eine Bedrohung für die Sicherheit und Lebensqualität der Bevölkerung darstellt.

2.4. Das in Paris geschlossene Klimaschutzübereinkommen, das breite Unterstützung fand und selbst von den Vereinigten Staaten und China (also Ländern, die Verpflichtungen in diesem Bereich üblicherweise ablehnen) mitgetragen wurde, ist heute in Gefahr. Die neue amerikanische Regierung hat ihren Rückzug aus dem Übereinkommen angekündigt, was zum Aussetzen des „Clean Power Plan“, einer Rechtsvorschriften von 2015 zur Verringerung der Emissionen aus dem Energiesektor und zur Steigerung der Erzeugung erneuerbarer Energien, führen wird.

2.5. Auf einen Zeitraum, in dem die Welt allmählich ein gewisses Gleichgewicht gefunden zu haben schien, folgte ab 2007 die Finanzkrise, durch die die sozialen Auswirkungen ungezügelter Märkte auch in den Industrieländern spürbar wurden. Die Konflikte haben nicht abgenommen, sondern sich noch verschärft und die divergierenden Interessenlagen zwischen verschiedenen Ländern und Regionen akzentuiert.

2.6. In Europa sind im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland oder zwischen der EU und der Türkei (die nach wie vor in EU-Beitrittsverhandlungen steht) wieder deutliche Unterschiede aufgebrochen, was zeigt, dass dieses empfindliche Gleichgewicht zerstört bzw. ernsthaft bedroht ist.

2.7. Die Wahl einer neuen US-Regierung und insbesondere deren unklare und offenbar weniger freundliche Haltung gegenüber der EU machen die Lage in der Welt noch komplexer. Die Aussetzung der Verhandlungen über die TTIP, die in den Vereinten Nationen geäußerte Warnung, dass sich das Handeln des Landes in Zukunft nicht in jedem Fall nach den geltenden Entscheidungsfindungskriterien der UNO richten wird, die Nicht-Ratifizierung der Transpazifischen Partnerschaft (TPP), die Versuche zur Änderung der Migrationspolitik und das Infragestellen der zwischen verbündeten Ländern üblichen Praktiken und Gepflogenheiten verursachen Unsicherheit und tragen zur Instabilität auf internationaler Ebene bei.

2.8. Diese und andere Bedrohungen und Probleme können umfassend und global nur durch Verhandlungen und Kompromisse gelöst werden, die umsetzbar, zugleich aber auch verbindlich sein müssen, damit sie zu echten Lösungen beitragen, die sicherlich komplexer als bisher und zwingend multilateral sein werden.

### 3. Europa: globaler Akteur und strategische Partnerschaften

3.1. Der EWSA ist der Ansicht, dass Europa auch weiterhin eine führende Rolle im gegenwärtigen komplexen internationalen Kontext spielen muss und Partner und Verbündete braucht, die nicht nur im Bereich Entwicklung und Handel mit uns zusammenarbeiten, sondern auch unsere Werte und Grundsätze teilen. Der Mehrwert der Europäischen Union kann und muss darin liegen.

3.2. Bislang verfolgte Europa gegenüber Lateinamerika und die Karibik eine Strategie, die unter anderem auf Folgendem basierte:

- Förderung des sozialen Zusammenhalts;
- Unterstützung der regionalen Integration in Lateinamerika;
- Förderung der „Süd-Süd-Zusammenarbeit“;
- Abschluss von Assoziierungsabkommen, Abkommen über den politischen Dialog und die Zusammenarbeit, Handelsabkommen oder Abkommen über eine strategische Partnerschaft (Abkommen mit Mexiko und Chile (2002), das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit fünfzehn karibischen Ländern (2008), Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika (2012), mehrseitiges Handelsabkommen mit Peru und Kolumbien (2010) und Ecuador (2014), Abkommen über den politischen Dialog und die Zusammenarbeit mit Kuba, strategische Partnerschaft mit Brasilien (2008))<sup>(1)</sup>.

3.3. Ausdruck dieser Strategie auf politischer Ebene sind die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und Lateinamerikas und der Karibik, später mit der CELAC, und die Parlamentarische Versammlung Europa-Lateinamerika (EuroLat), das parlamentarische Organ der Biregionalen Strategischen Partnerschaft.

3.4. Auf globaler Ebene hat sich die EU deutlich zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (SDG) und den Zielen der Agenda 2030 sowie des Übereinkommens von Paris verpflichtet. Die EU hat u. a. folgende Ziele aufgegriffen:

- den Schutz der sozialen Rechte, der Arbeitnehmerrechte und der kulturellen Rechte;
- die Förderung einer nachhaltigen und gerechteren wirtschaftlichen Entwicklung;
- die Bewahrung unseres Planeten und die Bekämpfung der negativen Folgen des Klimawandels;
- die Achtung und vollständige Verwirklichung der Menschenrechte;
- einen Beitrag zur Erhaltung von Frieden, Unterstützung des Multilateralismus und Lösung der vorhandenen Konflikte durch Verhandlungen.

3.5. Vor diesem Hintergrund könnten die EU und die CELAC als starke Allianz auf internationaler Bühne mehr Gewicht in die Waagschale werfen. Eine Allianz wäre auch von wesentlicher Bedeutung für den Schutz und die Verteidigung der Werte, die sowohl die EU als auch die CELAC insgesamt gesehen teilen. Deshalb stellt sich nun die Frage, ob die bisherige Strategie, die sicherlich wertvolle Ergebnisse und Erfolge hervorgebracht hat, angesichts der globalen Herausforderungen, vor denen beide Regionen stehen, noch ausreicht.

---

<sup>(1)</sup> Im Jahr 2016 wurden die Verhandlungen mit dem Mercosur im Hinblick auf den Abschluss eines Assoziierungsabkommens wiederaufgenommen.

3.6. Der EWSA hält eine ernsthafte Debatte zwischen unseren Regionen für unverzichtbar, in der nicht nur die bislang erzielten Erfolge, sondern auch die nach wie vor bestehenden Schwachstellen und Beschränkungen aufgezeigt und Lehren aus dem bisherigen Handeln gezogen sowie die Herausforderungen der Gegenwart und die Gültigkeit der gemeinsamen Werte und Grundsätze herausgearbeitet werden. Ziel ist die Herausbildung von Beziehungen auf der Grundlage einer erneuerten und umfassenderen Kooperation und Legitimität für die Zukunft.

#### 4. Frischer Wind in den Beziehungen zwischen der EU und der CELAC

4.1. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation in der Welt bietet sich eine neue Gelegenheit zum Aufbau solider und effizienterer Beziehungen zwischen Lateinamerika/der Karibik und Europa, die sich im künftigen Abkommen EU-MERCOSUR konkretisieren könnten<sup>(2)</sup>. Dieses Abkommen stellt eine große Herausforderung für die EU dar, da dadurch die gesamte Region Lateinamerika (mit Ausnahme Boliviens und Venezuelas) enge politische und wirtschaftliche Bindungen zur Europäischen Union eingehen würde, vorausgesetzt, das Abkommen wird unterzeichnet. Die Neuverhandlung des Abkommens mit Mexiko ist einerseits von größter Bedeutung für dieses Land und bietet andererseits Europa die Möglichkeit, angesichts des absehbaren Rückgangs des Handels zwischen Mexiko und der USA seine Präsenz zu verstärken.

4.2. Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik müssen sich für alle als nützlich erweisen, d. h. sowohl für die europäischen Länder als auch für die lateinamerikanischen und karibischen Staaten und vor allem für die Bevölkerung dieser Länder.

4.3. Ein Schlüsselfaktor der Interaktion zwischen der politischen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimension der Entwicklung sind produktive Investitionen in beiden Regionen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind nach wie vor der größte Investor in der Region. Die Länder Lateinamerikas und der Karibik sind der zweitgrößte Handelspartner der EU, und die CELAC und die Europäische Union zusammengenommen stellen ein Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen und erwirtschaften etwa 25 % des weltweiten BIP.

4.4. Eine engere Partnerschaft zwischen Lateinamerika und der Europäischen Union würde Fortschritte im Hinblick auf ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum, den Strukturwandel hin zu wissensintensiven Sektoren, die Bekämpfung der Armut, die Förderung der sozialen Eingliederung und den Schutz der Umwelt ermöglichen.

All dies durch

- die Vertiefung von Partnerschaftsvereinbarungen, die Spielraum für Investitionen schaffen, insbesondere in neuen Geschäftsbereichen, die wissensintensiv sind und hochwertige Arbeitsplätze bieten;
- die Förderung der Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen durch die Schaffung vernetzter Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Investitionen in Bereichen, die nachhaltiges Wachstum, menschenwürdige Arbeit, soziale Eingliederung und ökologische Nachhaltigkeit fördern;
- Förderung der Innovation und der Demokratisierung der neuen Technologien und Beiträge zu ihrer umfassenden Verbreitung, insbesondere im Hinblick auf die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT);
- Aufbau einer integrativen und umweltschonenden Infrastruktur, die den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen im Rahmen eines neuen Modells für Stadtentwicklung gewährleistet und den territorialen Zusammenhalt fördert;
- die Förderung von Investitionen in Technologien zur Abmilderung der Erderwärmung;
- den Ausbau umweltschonender Energieträger durch Diversifizierung in erneuerbare Energien und unter Nutzung der Erfahrungen der europäischen Wirtschaft in diesem Bereich zur Umstellung auf eine ökologische Wirtschaft;

---

<sup>(2)</sup> In den Mercosur-Ländern leben insgesamt 250 Millionen Einwohner, was den Mercosur zur fünftgrößten Wirtschaftsmacht in der Welt macht, dessen BIP ein Volumen von zwei Billionen US-Dollar erreicht. Der Mercosur ist Standort von mehr als 5 % aller ausländischen Direktinvestitionen der EU. Die EU ist der größte Investor in der Region. 2016 beliefen sich die Ausfuhren aus der EU in den Mercosur auf 41,633 Mrd. EUR und die Importe der EU aus dem Mercosur auf 40,33 Mrd. EUR. Es handelt sich um den zehntgrößten Exportmarkt der EU.

— die Förderung und Stärkung der Unternehmensverbände und Gewerkschaften als wichtige Akteure des sozialen Dialogs, um eine möglichst harmonische Entwicklung des lokalen Produktionsgefüges zu fördern und die Schattenwirtschaft zurückzudrängen.

4.5. Das wäre für den wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand in beiden Regionen von Nutzen und würde sich zweifellos in der Schaffung von Arbeitsplätzen niederschlagen, z. B. durch

- neue Geschäftsmöglichkeiten für Unternehmen in neuen Bereichen wie Technologie, grüne Wirtschaft und soziale Netzwerke;
- die Ausweitung der traditionellen Märkte in den Bereichen Telekommunikation, Kraftfahrzeuge, Pharmaindustrie, Stromsektor, Bankwesen u. a.;
- die Erschließung neuer Märkte für KMU;
- die Versorgung mit natürlichen Ressourcen und Lebensmitteln bei gleichzeitigen Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der ökologischen Nachhaltigkeit;
- die Förderung der Sozial- und Solidarwirtschaft als ein Mittel zur Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges, zur Regularisierung der Schattenwirtschaft und zur Verringerung der Migration.

4.6. Die EU und die CELAC stehen vor Problemen, aber auch vor Chancen für eine positive Entwicklung in Fragen, die für beide Region von entscheidender Bedeutung sind. Beide Seiten würden dabei nachhaltig von einem gemeinsamen Vorgehen profitieren, insbesondere im Hinblick auf

- eine hochwertige allgemeine und berufliche Bildung für alle;
- menschenwürdige Beschäftigung für Frauen und junge Menschen;
- Mobilität und Anerkennung von Rechten, insbesondere durch eine gute Nutzung der bewährten Stärken des Erasmus-Austauschprogramms von Studierenden.

4.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Verhältnis zwischen den öffentlichen Maßnahmen und dem privaten Sektor auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, eine bessere Kooperation im Unternehmensbereich und finanzielle Investitionen für Wachstum abzielen sollte. Er betont die Notwendigkeit der Bekämpfung der Schattenwirtschaft, der Unterentwicklung und der geringen Wettbewerbsfähigkeit der KMU und fordert die Verbesserung und Unterstützung der Mobilität zwischen den beiden Regionen durch Gewährleistung einer Kohärenz zwischen den jeweiligen Arbeitnehmerrechten und die Förderung der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

4.8. Nach Ansicht des EWSA ist es unbedingt notwendig, die einseitigen Vorstellungen von den Beziehungen zwischen den beiden Regionen zu überwinden und die Wirtschaft, die Menschenrechte und die nachhaltige Entwicklung als untrennbares Ganzes zu betrachten. Im Hinblick auf die Umsetzung eines Aktionsplans und eines gemeinsamen Programms zur Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen unserer Welt wie Armut, Klimawandel und bewaffnete Konflikte sind die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung von ausschlaggebender Bedeutung.

## 5. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft: Defizite und Perspektiven

5.1. Der Wert, die Präsenz und die aktive Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft beider Regionen, der Erfahrungsaustausch zwischen ihnen und gemeinsame Projekte sowie die aktive Beteiligung an den beschlossenen Maßnahmen müssen als wesentliche Elemente eines neuen Paradigmas der strategischen Beziehungen gewürdigt, anerkannt und übernommen werden.

5.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Zivilgesellschaft beider Seiten vor einer Chance und einer großen Herausforderung steht, da die Beziehungen zwischen den beiden Regionen auf eine neue Ebene — hin zu einem stärker politisch und strategisch geprägten Prozess — gehoben werden müssen, ohne jedoch das bisher Erreichte zu missachten oder zu ignorieren.

### 5.3. Beschränkungen

5.3.1 Die Präsenz der Zivilgesellschaft wurde zwar in den letzten Jahren immer stärker als wesentlicher Faktor für die Stärkung einer gemeinsamen Strategie der beiden Regionen anerkannt, leidet aber nach wie vor unter bestimmten Zwängen, die eine wirksamere und effizientere Beteiligung beeinträchtigen, was vor allem daran liegt, dass

- die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft nicht im ausreichenden Maße institutionalisiert ist;

- die Finanzmittel fehlen, die eine regelmäßige Teilnahme an den Tätigkeiten und Maßnahmen erlauben würden;
- es Schwierigkeiten gibt, einen geregelten und offenen Dialog mit den Behörden zu führen;
- es bei den Verhandlungen über die Abkommen, insbesondere Handelsabkommen, an Transparenz mangelt, was die Möglichkeiten zur Analyse dieser Abkommen und zur Vorlage von entsprechenden Vorschlägen und Forderungen der Gesellschaft gegenüber den Behörden erheblich einschränkt;
- es zahlreiche verschiedene Gremien zur Überwachung der unterzeichneten Abkommen gibt, wodurch sich deren Begleitung komplex und schwierig gestaltet.

#### 5.4. Perspektiven

##### 5.4.1 Die Überwindung dieser Defizite und Zwänge erfordert einen Aktionsplan und eine Agenda, die

- die Partnerschaft zwischen den beiden Regionen in realistischer, ausgewogener und ehrgeiziger Weise stärken, mit mehr Vertrauen für die verschiedenen Akteure und einer größeren Transparenz des Prozesses;
- den Beteiligten gesellschaftliche Legitimität geben, indem Themen aufgegriffen und vorangetrieben werden, die für die Bürgerinnen und Bürger in den beiden Regionen wirklich von Belang sind;
- Maßnahmen umfassen, die der Partnerschaft EU-CELAC auf internationaler Ebene zu einer größeren Rolle verhelfen, wobei die Gültigkeit der gemeinsamen Werte und Prinzipien sichergestellt werden muss;
- Asymmetrien als Herausforderung anerkennen, die es zu bewältigen gilt, wobei Übergangsregelungen zur Bewältigung oder zum Ausgleich dieser Asymmetrien vorzuschlagen sind.

5.5. Der EWSA betont, dass es für erfolgreiche Verhandlungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik von wesentlicher Bedeutung ist, einen förmlichen und strukturierten Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft einzurichten und ihre wirksame Beteiligung in jeder Phase der Verhandlungen, während der Umsetzung und bei Bewertung der Ergebnisse zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EWSA nachdrücklich die Einsetzung des Gemischten Beratenden Ausschusses EU-Chile, auf die er gemeinsam mit den Organisationen der chilenischen Zivilgesellschaft hingewirkt hat.

5.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Beziehungen zwischen der europäischen und der lateinamerikanischen Zivilgesellschaft vorrangig auf die Stärkung der Demokratie, eine nachhaltige menschliche Entwicklung, sozialen Zusammenhalt und soziale Gerechtigkeit, den Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt, die volle Verwirklichung der Menschenrechte und die Einhaltung der Bedingungen für menschenwürdige Arbeit abzielen sollten.

5.7. Es wird immer wieder kritisiert, dass die organisierte Zivilgesellschaft in Europa, Lateinamerika und der Karibik keinen geregelten und umfassenden Zugang zu Informationen hat, was als wesentliches Problem bei der Überwachung und Begleitung der Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik und als eines der größten Hindernisse für die rechtzeitige Erarbeitung von Vorschlägen durch die Zivilgesellschaft benannt wurde. Der EWSA bekräftigt, dass der Informationszugang eine der Prioritäten in den Beziehungen zwischen den beiden Regionen sein muss, wofür klare Regeln und Verfahren für den Zugang auf Informationen und deren Verbreitung festgelegt werden sollten.

5.8. Wenn die Vertragsparteien der Abkommen der Einbeziehung der Zivilgesellschaft wirklich Bedeutung beimessen, sollten sie auch von Anfang an die notwendigen und ausreichenden materiellen Ressourcen bereitstellen, damit alle in den Abkommen vorgesehenen Mitwirkungsmechanismen ihre Funktion erfüllen können.

5.9. Der EWSA begrüßt die jüngste Umwandlung der EU-LAK-Stiftung in eine internationale Organisation, die ein wichtiges Element sein kann, um die biregionale Partnerschaft zu stärken und ihr neue Impulse zu verleihen. Er bekräftigt seinen in der Erklärung von Santiago de Chile im Jahr 2012 unterbreiteten Vorschlag an die Adresse der Staats- und Regierungschefs der EU und der CELAC, eine echte und wirksame Zusammenarbeit mit den repräsentativen Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft beider Kontinente als wichtige Komponente in das Arbeitsprogramm der Stiftung aufzunehmen.

5.10. Der EWSA fordert, dass die künftigen politischen Strategien und Maßnahmen zu mehr Kohärenz beitragen und die positiven Ergebnisse der Beziehungen zwischen den beiden Regionen besser zum Tragen bringen, um die Qualität und die Relevanz dieser Strategien und Maßnahmen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Zivilgesellschaften sich diese zu eigen machen.

## 6. Die Vorschläge der Zivilgesellschaft

6.1. Am 26. und 27. Oktober 2017 wird das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (EU-CELAC) in El Salvador stattfinden. Vor dem Hintergrund des abgekühlten Verhältnisses zwischen den USA und Lateinamerika sollte dieses Gipfeltreffen nach Ansicht des EWSA auf eine Stärkung der strategischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik abzielen.

6.2. Der EWSA ermutigt die politischen Entscheidungsträger beider Regionen, Folgendes anzustreben: mehr Wirksamkeit in ihrem Handeln und ihrer Präsenz, Förderung des Schutzes unseres Planeten, Bekämpfung des Klimawandels, Erhaltung der biologischen Vielfalt und nachhaltige Entwicklung, Förderung des Wohlstands, einen Beitrag zur Beseitigung der Armut, Sicherstellung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, Förderung von hochwertiger Bildung und Gesundheitsversorgung für alle, Gleichstellung der Geschlechter und Kultur der Völker, Wahrung von Frieden, Würdigung der Rolle der internationalen Organisationen und Verteidigung des Multilateralismus.

6.3. Der EWSA hält es für einen Teil seines Auftrags, aktiv am Aufbau einer Welt mitzuwirken, in der es möglich ist, in Vielfalt, Dialog und vor allem Frieden zu leben. Eine Welt, in der alle Staaten und alle Menschen Wege und Möglichkeiten finden, auf der Grundlage ihrer Kultur eine demokratische, integrative und auf Wohlstand ausgerichtete Gesellschaft zu entwickeln und aufzubauen. Der EWSA macht seine Rolle in diesem Prozess geltend.

6.4. Er fordert alle führenden Politiker in der EU und in Lateinamerika und der Karibik auf, die Beteiligung der Zivilgesellschaft anzuerkennen und zu würdigen, um möglichst viele Bürger in den Entscheidungsprozess einzubinden. Der EWSA möchte niemanden ausschließen, ist jedoch der Ansicht, dass eine strukturierte und wirksamere Mitwirkung vor allem durch eine institutionelle bzw. institutionalisierte Form der Beteiligung erreicht werden kann.

6.5. Die Förderung menschenwürdiger Arbeit muss zu einer Priorität der Politik der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika und der Karibik werden. In diesem Zusammenhang braucht es konkrete Zusagen für die Achtung und die Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der IAO sowie für die Schaffung von Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung mit zivilgesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Beteiligung in allen Politikbereichen und bei allen Verhandlungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik.

6.6. Im aktuellen geopolitischen Kontext vertritt der EWSA die Auffassung, dass Assoziierungsabkommen, Handelsabkommen, Abkommen über den politischen Dialog und strategische Partnerschaften wichtige Instrumente bleiben, heute aber nicht mehr die einzigen möglichen Instrumente sind. Heute kommt es vor allem darauf an, dass diejenigen, die gemeinsame kulturelle, historische und politische Werte und Vorstellungen teilen, sich der Notwendigkeit der Bildung einer strategischen Allianz, die international Einfluss nehmen kann, bewusst werden. Die Abkommen sollten nur die Folge dieses Bewusstseins sein und nicht sein Instrument.

6.7. Der EWSA ruft auf zu Fortschritten auf dem Weg zu einem umfassenden Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der CELAC, das die Grundsätze des Handelns in den Bereichen politischer Dialog, Zusammenarbeit und nachhaltige und wirtschaftliche Entwicklung beinhaltet. Dies könnte die Grundlage für ein geopolitisches Handlungskonzept in der gesamten Welt sein, bei dem u. a. das Vorgehen bei einer Bedrohung unserer gemeinsamen Grundsätze und Werte festgelegt wird.

6.8. Der EWSA hält es für wesentlich anzuerkennen, dass die organisierte Zivilgesellschaft als Akteur zur Herausbildung eines weltweiten Bewusstseins für die Notwendigkeit globaler Lösungen für Frieden, nachhaltige Entwicklung, fairen Handel und Wohlstand für alle Völker und Regionen beitragen muss.

Brüssel, den 21. September 2017

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rolle und Perspektiven für die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft bei den neuen Beschäftigungsformen“**

**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes)**

(2017/C 434/05)

Berichterstatlerin: **Franca SALIS-MADINIER**

Mitberichterstatlerin: **Jukka AHTELA**

Befassung	Estnischer Vorsitz des Rates, 17.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	19.7.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung	185/2/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erachtet es mehr denn je als notwendig, in dieser Zeit eines umfassenden digitalen, ökologischen und demografischen Wandels, der tiefgreifende Veränderungen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und für ihre Beziehungen als Sozialpartner mit sich bringt, die Rolle des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen auf allen Ebenen anzuerkennen und zu stärken.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass der sich derzeit vollziehende Wandel so umfassend ist, dass eine kollektives, breit angelegtes und integratives Nachdenken erforderlich wird. Die Methode dafür muss auf einen sozialen Dialog auf allen Ebenen und auf die Einbeziehung aller Beteiligten gestützt sein, um stets weiter nach neuen, zweckdienlichen Antworten zu suchen und Vorschläge für die Welt von morgen und ihre Gestaltung vorzulegen.

1.3. Die Sozialpartner sollten sich im Klaren sein über die Beschleunigung und das Ausmaß der Umwälzungen, sie sollten entschlossen sein, deren negativen Auswirkungen zu begrenzen, und überzeugt, dass die Wirtschaft des Teilens positive Entwicklungen bewirken und zu ergreifende Chancen bieten kann.

1.4. Der EWSA ist überzeugt, dass die Ziele und die Grundsätze des sozialen Dialogs auch in der neuen Welt der Arbeit nach wie vor gültig sind. Der soziale Dialog, der u. a. die Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer umfasst, muss auf gegenseitigem Vertrauen und der Achtung der nationalen Gepflogenheiten beruhen.

1.5. Der EWSA hat in mehreren seiner Stellungnahmen die zentrale Rolle des sozialen Dialogs bei den neuen Beschäftigungsformen bekräftigt<sup>(1)</sup>. Der soziale Dialog muss eine herausragende Rolle spielen, und zwar auf allen relevanten Ebenen und unter vollständiger Achtung der Autonomie der Sozialpartner.

1.6. Der EWSA ist der Meinung, dass derzeit noch nicht abzusehen ist, welche Chancen und Herausforderungen insgesamt durch die digitale Wirtschaft entstehen. Die Rolle des sozialen und gesellschaftlichen Dialogs besteht nicht darin, sich diesen Veränderungen zu widersetzen, sondern in ihrer Steuerung, um die Vorzüge bestmöglich zu nutzen, die diese Veränderungen für das Wachstum, die Förderung von Innovationen und Kompetenzen, hochwertige Arbeitsplätze, und für eine nachhaltige und solidarische Finanzierung des sozialen Schutzes haben können.

<sup>(1)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10; ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54; ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

1.7. Wie der EWSA bereits erklärt hat, werden die gewerkschaftliche Vertretung und die Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer der Plattformen in Frage gestellt <sup>(2)</sup>. Es ist daher angezeigt, die Hindernisse für die Ausübung derjenigen Grundrechte zu beseitigen, die durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie die Übereinkommen der IAO garantiert werden <sup>(3)</sup>.

1.8. Die digitale Arbeitswelt ist eine Herausforderung für die traditionellen Methoden der Verwaltung und Geschäftsleitung, sie verlangt eine partizipative Steuerung und die Festlegung kollektiver Spielregeln. Bei dieser neuen Art der Steuerung müssen Räume für den Meinungs austausch und für eine Beteiligung der Beschäftigten an der Lösung von Problemen sowie für den Austausch bewährter Verfahren vorgesehen werden, um so gemeinsame Bezugspunkte zu fixieren und das berufliche Fachwissen zu stärken sowie den Einsatz der personellen Ressourcen im Prozess der Innovation und der Entwicklung des Unternehmens zu optimieren.

1.9. Zugleich erkennt der EWSA an, dass für die neuen Beschäftigungsformen, bei denen es weniger Vermittlung und einen raschen und unaufhörlichen Wandel gibt, die Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs angepasst werden müssen.

1.10. Der EWSA empfiehlt, die Autonomie der Sozialpartner zu wahren, denn sie haben sich im Rahmen der Tarifverhandlungen dazu verpflichtet, innovative Formen des sozialen Dialogs und Antworten zu finden, die dem Bedarf der Arbeitgeber und ebenso der Arbeitnehmer sowohl in den traditionellen Unternehmen als auch in der digitalen Wirtschaft gerecht werden.

1.11. Der EWSA führt in dieser Stellungnahme einige erste Erfahrungen, Antworten und innovative Lösungen sowie Tätigkeiten von Gewerkschaften und Ergebnisse von Tarifverhandlungen an, die allesamt Reaktionen auf die mit diesen Veränderungen verbundenen Herausforderungen sind.

1.12. Der EWSA stellt fest, dass die Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die Arbeit für alle Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene Vorrang haben und in den Mittelpunkt des sozialen Dialogs gerückt werden müssen. Der EWSA spricht folgende Empfehlungen aus:

- Überwachung der Entwicklungen und Trends, der Gefahren und Chancen der Digitalisierung und deren Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen, die Arbeitsbedingungen und den sozialen Dialog,
- Erhöhung der Wirksamkeit und Relevanz des sozialen Dialogs über die Veränderungen in der Arbeitswelt durch geeignete Mittel wie Informationsaustausch, die Durchführung prospektiver Studien und die gemeinsame Nutzung bewährter Verfahren sowie geeignete rechtliche und sonstige Rahmenbedingungen.

1.13. In Anbetracht der tiefgreifenden Veränderungen überall in der Welt der Arbeit stellt sich auch die Frage einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft. Der EWSA hat bereits erklärt, dass klar zwischen dem sozialen Dialog und dem zivilen Dialog zu unterscheiden ist, wobei diese beiden Dialoge zwar nicht zusammengefasst, allerdings auch nicht vollständig voneinander getrennt werden dürfen <sup>(4)</sup>. Außerdem zählen zu den in dieser Stellungnahme genannten Initiativen u. a. die umfassenden Konsultationen auf Ebene der Regierungen, wobei in die umfassenderen Debatten über die Auswirkungen der IKT auch weitere Interessenträger der Zivilgesellschaft einbezogen wurden.

## 2. Einleitung

2.1. Wie im Jahr 1985, als den Sozialpartnern und dem sozialen Dialog eine wichtige Rolle und Legitimität beim europäischen Aufbauwerk zugewiesen wurden, empfiehlt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, in dieser Zeit großer Umwälzungen die Rolle der Sozialpartner auf allen Ebenen zu stärken und zugleich die Rolle der Vertreter der Zivilgesellschaft anzuerkennen.

2.2. Mit den neuen Formen der Beschäftigung und der steigenden Zahl der Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen ergibt sich die Notwendigkeit, diese Arbeitnehmer durch eine verstärkte Unterrichtung und Anhörung sowie durch eine Anpassung der kollektiven Rechte und der Bestimmungen über die Arbeitszeit und die sozialen Rechte mit einzubeziehen <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54.

<sup>(3)</sup> Artikel 12 und 28 der Charta und die Übereinkommen Nr. 87 und 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), siehe auch nachstehend die Ziffern 3.2 ff.

<sup>(4)</sup> ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 1.

<sup>(5)</sup> So hat es Marianne Thyssen auf der Konferenz zum Thema „Die neue Welt der Arbeit“ zum Ausdruck gebracht, die der EGB und das ETUI im Juni 2016 gemeinsam veranstaltet hatten.

### 3. Die Arbeit über Plattformen

3.1. Einer Erhebung im Eurobarometer zufolge <sup>(6)</sup> nutzen 17 % der Bürgerinnen und Bürger der EU digitale Plattformen als Kunden und Arbeitnehmer. Sie sind größtenteils hoch qualifiziert und leben in städtischen Gebieten. Nur 5 % dieser Bürger bieten als Arbeitnehmer regelmäßig Dienstleistungen und ihre Arbeitskraft auf den Plattformen an, und 18 % tun dies sporadisch. Die Erwerbstätigkeit über die Plattformen als Haupterwerb ist daher noch eine Randerscheinung, aber sie nimmt zu. Allerdings gibt es viel erheblichere Auswirkungen der digitalen Technologie und der künstlichen Intelligenz auf die traditionellen Unternehmen, und — ohne die Arbeit auf den Plattformen zu vernachlässigen — sollten diese Entwicklungen, mit denen die Formen und die Organisation der Beschäftigung grundlegend verändert werden, im sozialen Dialog in den Mittelpunkt gerückt werden.

3.2. Der EWSA fordert dazu auf, die vertragliche Stellung der Schwarmarbeiter (Crowdworker) und die anderen neuen Beschäftigungsformen zu untersuchen, sowie die Pflichten der Vermittler im Hinblick auf die Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen. Klarstellungen sind ebenso zum Beschäftigungsstatus in Bezug auf Steuern und Sozialversicherung notwendig.

3.3. Der EWSA empfiehlt, dass die Europäische Kommission, die OECD und die ILO gemeinsam mit den Sozialpartnern geeignete Bestimmungen zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und dem Schutz von Arbeitnehmern, die IKT-gestützt mobil arbeiten, sowie von Erwerbstätigen in sonstigen neuen Beschäftigungsverhältnissen entwickeln sollten. Der EWSA hält die Erarbeitung eines Ansatzes auf EU-Ebene für sinnvoll, weist jedoch darauf hin, dass die meisten Maßnahmen auf nationaler, sektoraler oder betrieblicher Ebene umgesetzt werden müssen <sup>(7)</sup>.

3.4. Der EWSA ist vor allem besorgt, dass das Recht der Arbeitnehmer auf gewerkschaftliche Vertretung und ihr Recht auf Tarifverhandlungen infrage gestellt werden könnten. So könnten beispielsweise die EU-Wettbewerbsvorschriften auf selbstständige Arbeitnehmer Anwendung finden, die sich eigentlich in einer Situation befinden, die mit der eines abhängigen Beschäftigten vergleichbar ist. Es muss daher im Einzelfall geprüft werden, welchen Status der betreffende Arbeitnehmer hat, und im Falle der unselbständigen Tätigkeit müssen die Hindernisse beseitigt werden, die den Ausschluss dieser Arbeitnehmer aus den Tarifverhandlungen und der gewerkschaftliche Vertretung bewirken könnten <sup>(8)</sup>.

### 4. IKT und vorrangige Themen für die Sozialpartner im sozialen Dialog

4.1. Nach Ansicht des EWSA sollten im Zeitalter der Digitalisierung folgende Fragen zu den großen Themen des sozialen Dialogs zählen: die Beschäftigung, berufliche Übergänge, die lebenslange Bildung <sup>(9)</sup>, vor allem die berufliche Bildung, der soziale Schutz und die Nachhaltigkeit seiner Finanzierung <sup>(10)</sup>, die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung sowie die Einkommenssicherheit.

### 5. Beschäftigung und berufliche Bildung

5.1. Die qualitative und quantitative Entwicklung der Beschäftigung aufgrund des digitalen Wandels ist nur schwer fassbar, insbesondere weil die Folgen je nach Wirtschaftszweig und Berufen unterschiedlich ausfallen können.

5.2. Gleichwohl liegt es in der Verantwortung der Sozialpartner, diese zu antizipieren, damit die Kompetenzen der Arbeitnehmer an die neuen Berufsfelder angepasst werden können <sup>(11)</sup>. Die lebenslange Bildung und die Anpassung ihres Inhalts an die nachgefragten digitalen Kompetenzen haben vorrangige Bedeutung. In einigen Mitgliedstaaten besteht ein Mindestanspruch auf bezahlte Bildungsfreistellung. Es sollte geprüft werden, ob dies für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ein sinnvolles Instrument zur Anpassung des Qualifikationsbedarfs ist und es europäischer Maßnahmen bedarf, um diese Erfahrungen in der EU zu verallgemeinern <sup>(12)</sup>.

### 6. Sozialschutz

6.1. Die Funktionsweise der Systeme der sozialen Sicherheit muss überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, denn sie war für durchgehende berufliche Laufbahnen entwickelt worden, die jetzt immer weniger die Regel sind. In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der EU-Bürger, die in Teilzeit arbeiten, um 11 Millionen gestiegen (jetzt 44 Millionen), und die Zahl der Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag stieg um mehr als 3 Millionen (jetzt insgesamt 22 Millionen) <sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> Flash Eurobarometer Nr. 438 (2016).

<sup>(7)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54.

<sup>(8)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54.

<sup>(9)</sup> Stellungnahme zum Thema „Kompetenzen/neue Beschäftigungsformen“ (siehe Seite 36 dieses Amtsblatts).

<sup>(10)</sup> Die Notwendigkeit der Anpassung der Besteuerung und der Sozialabgaben auf Arbeit auf den Plattformen zur Finanzierung des sozialen Schutzes, siehe ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

<sup>(11)</sup> Stellungnahme zum Thema „Kompetenzen/neue Beschäftigungsformen“ (siehe Seite 36 dieses Amtsblatts).

<sup>(12)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

<sup>(13)</sup> Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, April 2017.

6.2. Auf nationaler und auf europäischer Ebene müssen politische Entscheidungen im Finanz- und Steuerbereich getroffen werden, um die Nachhaltigkeit unserer Sozialschutzsysteme zu gewährleisten, und auch diese Themen sind ein Thema für den sozialen Dialog.

## 7. Die rechtliche Entwicklung des Unterordnungsverhältnisses

7.1. Der EWSA vertrat in einer Stellungnahme<sup>(14)</sup> die Auffassung, dass die Definition der Arbeit als solcher und die strukturierende Unterscheidung zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit rechtlich weiterentwickelt werden müssen, damit die Erwerbstätigen im IKT-Bereich nicht ohne Schutz dastehen. Der EWSA fordert eine Klärung der Stellungen und Beziehungen in der digitalen Wirtschaft, um dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmer über soziale Rechte und einen angemessenen Sozialschutz verfügen. Den Sozialpartnern kommt eine entscheidende Rolle zu um dafür zu sorgen, dass dieser Prozess zu einem positiven, fairen und nachhaltigen Ergebnis führt, und dass etwaige Grauzonen bei Rechten und Schutz ausgeräumt werden.

## 8. Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die Digitalisierung hat tiefgreifende Auswirkungen sowohl auf bestehende Organisationen als auch auf neue Körperschaften. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsmethoden, wie der rasche Anstieg der Telearbeit in zahlreichen Branchen nehmen jedoch rasant zu. Laut einer Studie von Eurofound aus jüngster Zeit sind in der EU-28 insgesamt durchschnittlich rund 17 % aller Beschäftigten in Telearbeit oder als mobile Arbeitnehmer im IKT-Bereich tätig<sup>(15)</sup>.

8.1 Die Zunahme der Zahl der Telearbeiter und der mobilen Arbeitnehmer zwingt die Sozialpartner, neue innovative Wege und Verfahren zu finden, wie diese in den Räumlichkeiten der Unternehmen physisch nicht mehr anwesenden Arbeitnehmer erreicht werden können.

## 9. Überwachung und Kontrolle der Arbeit

9.1 Die IKT und die Digitalisierung bieten zwar für bestimmte Arbeitnehmer die Chance, eigenständig über Arbeitszeit und Arbeitsorte zu entscheiden (da für ihre Bewertung in stärkerem Maße die Ergebnisse als die Stunden der Anwesenheit entscheidend sind), für andere wiederum werden durch die Informations- und Kommunikationstechnologien zwangsläufig eine Überwachung und verstärkte Kontrolle ihrer Arbeit eingeführt.

9.2 Die Sozialpartner müssen diese Herausforderungen im Wege des sozialen Dialogs bewältigen, um die kollektiven Interessen all dieser Arbeitnehmer zu vertreten und eine qualitativ hochwertige Arbeit zu gewährleisten.

## 10. Die hypervernetzten Arbeitnehmer und die Gefahren für die Gesundheit

10.1 Die immer intensivere Nutzung der IKT kann auch eine Chance für bestimmte Arbeitnehmer sein und Eigenständigkeit sowie eine bessere Vereinbarkeit von Berufs-, und Privatleben bieten, kann bei schlechter Steuerung aber auch eine Gefahr für die Gesundheit sein. Der Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen mit Stress und Burnout-Syndrom ist eine Realität, die Anlass zur Sorge gibt und hohe Kosten verursacht. Im sozialen Dialog müssen entsprechende Lösungen gefunden werden. Die Kommission hat einen Richtlinienvorschlag zur Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von Eltern und pflegenden Angehörigen im Rahmen des Maßnahmenpakets zur europäischen Säule sozialer Rechte vorgelegt<sup>(16)</sup>.

10.2 Durch die IKT<sup>(17)</sup> können auch die Grenzen zwischen Beruf und Privatleben verwischt werden. Einen breit angelegter Dialog, um die ständige Verfügbarkeit der Arbeitnehmer einzuschränken, und Schulungen im Hinblick auf die effiziente Nutzung der IKT sind ebenso erforderlich wie neue Rechte, wie etwa das unlängst in Frankreich eingeführte Recht auf Unerreichbarkeit.

## 11. Mitbestimmung

11.1 Mit der Tendenz zu einer zunehmenden Eigenständigkeit, die sich bestimmten Arbeitnehmern durch die Digitalisierung bietet, werden die Unternehmensführung ebenso wie die Managementmethoden und die herkömmlichen hierarchischen Strukturen der Unternehmen herausgefordert. Diese Veränderungen erfordern vielfältigere Formen des sozialen Dialogs, der Unterrichtung und Anhörung sowie eine starke Beteiligung der Arbeitnehmer. Letztere können so selbst zu innovativen Verfahren und zu Entwicklungsprozessen beitragen, die vorteilhaft für die Unternehmen und die an ihnen interessierten Akteure sind.

<sup>(14)</sup> ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 33.

<sup>(15)</sup> Eurofound: „Arbeit jederzeit und überall: Auswirkungen auf die Arbeitswelt“, April 2017.

<sup>(16)</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission mit dem Titel „Eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen“, April 2017.

<sup>(17)</sup> Siehe die Studie von Eurofound: „Arbeit jederzeit und überall: Auswirkungen auf die Arbeitswelt“, April 2017.

11.2 Vor diesem Hintergrund ist der EWSA der Ansicht, dass eine stärkere Einflussnahme und Beteiligung der Arbeitnehmer in den Entscheidungsorganen erforderlich sind. Das Vertrauen der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften und deren Beitrag auf allen einschlägigen Ebenen und in allen Gremien auf lokaler Ebene wie auch auf der Ebene der Aufsichts- und Verwaltungsräte, ist von entscheidender Bedeutung. Ihre Beteiligung an der Antizipierung der Veränderungen, die Steuerung und die Beschlussfassung über diese Veränderungen sind von grundlegender Bedeutung für die Bewältigung der Auswirkungen des digitalen Wandels und für die Schaffung eines innovationsfreundlichen Betriebsklimas. Einem Eurofound-Bericht zufolge sind die Führungskräfte in der Mehrzahl davon überzeugt, dass die Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Entscheidungen der Unternehmen für deren Wettbewerbsposition vorteilhaft ist <sup>(18)</sup>.

11.3 Der EWSA erachtet es als notwendig, geeignete Formen der Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmer bei den neuen Beschäftigungsformen zu berücksichtigen. Auf nationaler Ebene und ebenso in den Unternehmen sollten die Sozialpartner Lösungen finden, die am besten dazu geeignet sind, die Beteiligung der Akteure zu gewährleisten.

## **12. Erste Ergebnisse des sozialen Dialogs über den IKT-Bereich in den Mitgliedstaaten: Grundsätze und bewährte Verfahrensweisen**

12.1 In einer Reihe von Mitgliedstaaten haben die Regierungen einen Dialog über die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung auf den Weg gebracht, an dem Gewerkschaften, Arbeitgeber, Forscher und Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt sind.

12.2 Der EWSA verweist auf die Initiativen, die in einer Reihe von Staaten zur Antizipierung der neuen Beschäftigungsformen ergriffen wurden. An den Initiativen sind die Sozialpartner und die Akteure der Zivilgesellschaft beteiligt, darunter auch die Jugendorganisationen und die in der Armutsbekämpfung tätigen Organisationen.

12.2.1 Deutschland war 2015 Vorreiter mit der Veröffentlichung des Grünbuchs mit dem Titel „Arbeit 4.0 — Arbeit weiter denken“, mit dem der Dialog mit den Sozialpartnern und weiteren Interessenträgern über die Umsetzung des digitalen Wandels angestoßen wurde.

12.2.2 In Frankreich wurde ein Nationaler Rat für Digitalisierung eingerichtet und 2015 der sogenannte Mettling-Bericht veröffentlicht. Gewerkschaften, Arbeitgeber und die Bürgerinnen und Bürger wurden an der Erarbeitung des Berichts beteiligt, der eine Reihe von Empfehlungen enthält, die von den Unternehmen konkret umgesetzt werden müssen.

12.2.3 Initiativen dieser Art wurden von den Regierungen unter Einbeziehung der Sozialpartner, der Hochschulen und der Vertreter der Zivilgesellschaft in Österreich, Finnland, Schweden, Portugal, Italien, Spanien, Ungarn und Dänemark ergriffen.

Der EWSA ist der Auffassung, dass die Ergebnisse dieses Dialogs mit zahlreichen Interessenträgern auf europäischer Ebene konsolidiert werden müssen, und dass die geäußerten Bedürfnisse und angesprochenen Probleme in den Initiativen der EU zu berücksichtigen sind, damit der Bezugsrahmen harmonisiert werden kann.

## **13. Sozialpartner und Entwicklung der Themen des sozialen Dialogs und der Aktionen der Gewerkschaften für den IKT-Bereich**

13.1 Die nachstehend vom EWSA ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführten Versuche, die in zahlreichen Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, belegen die Weiterentwicklung der Tätigkeit der Gewerkschaften und den Erwerb neuer Rechte durch Tarifverhandlungen über die neuen Beschäftigungsformen.

13.2 In Frankreich wurden zwei neue Rechte anerkannt: das erste dieser Rechte ist im Arbeitsgesetz vom August 2016 als Recht auf Unerreichbarkeit verankert, mit dem auf die Gefahren einer örtlich und zeitlich unbegrenzten Arbeit reagiert wird. Durch dieses Recht wird den über IKT tätigen Arbeitnehmern die Möglichkeit garantiert, die permanente Verbindung zum Arbeitgeber einzuschränken.

13.3 Im sozialen Dialog auf Unternehmensebene wird dieses Recht auf Unerreichbarkeit in Tarifverträgen für ein Unternehmen oder eine Branche festgeschrieben. In einer Reihe von Unternehmen wurden auch Vereinbarungen zur Telearbeit und zur mobilen Arbeit ausgehandelt. 2016 wurde ein Übereinkommen über den IKT-Bereich — das erste dieser Art in Europa — zwischen den Sozialpartnern einer in der Telekommunikation tätigen Unternehmensgruppe unterzeichnet. Darin ist insbesondere die Einrichtung eines Ausschusses mit den Sozialpartnern vorgesehen, der die neuen Kompetenzen bestimmen soll, die die Arbeitnehmer aufgrund des digitalen Wandels benötigen.

13.4 Das zweite neue, in Frankreich erlangte Recht ist das Recht auf ein persönliches Aktivitätskonto. Alle Arbeitnehmer (abhängig Beschäftigte, Selbständige und Scheinselbständige sowie Arbeitnehmer über Plattformen) können es in Anspruch nehmen und Rechte auf Weiterbildung, auf Sozialleistungen, auf Leistungen bei Erwerbslosigkeit und Altersrente auf einem einzigen, übertragbaren Konto zusammenfassen.

---

<sup>(18)</sup> „Work Organisation and employee involvement in Europe“ (Arbeitsorganisation und die Arbeitnehmerbeteiligung in Europa), 2013, siehe auch ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 35.

13.5 Zudem zeichnen sich neue innovative Formen des gewerkschaftlichen Handelns ab: bestimmte Gewerkschaften haben eine Plattform eingerichtet, auf der den Selbständigen neue Dienstleistungen wie eine Krankenversicherung sowie an ihre Tätigkeit angepasste Vorsorgegarantien und Rechtsberatung angeboten werden.

13.6 In Deutschland und Schweden haben die deutsche Gewerkschaft IG Metall und die schwedische Gewerkschaft Unionen im Juni 2016 eine Partnerschaft zur Überwachung und Bewertung der Arbeit auf digitalen Plattformen vereinbart, um die durch die neue Wirtschaft ausgelösten Veränderungen zu antizipieren und digitale Werkzeuge für die gewerkschaftliche Kommunikation zu entwickeln, damit die Selbständigen und *Schwarmarbeiter* organisiert werden können. Der Zugang zu der so geschaffenen Gewerkschaftsplattform ist grenzüberschreitend — das Angebot richtet sich an Arbeitnehmer über die nationalen Grenzen hinaus. Auch in Deutschland wurde eine Vereinbarung auf Branchenebene über mobile Arbeit getroffen, in der die neuen Beschäftigungsformen berücksichtigt werden: Telearbeit, nomadierte Arbeit, Heimarbeit.

13.7 In Italien haben die Gewerkschaften in bestimmten Unternehmen Vereinbarungen für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit Garantien für Vorsorge und Krankheit ausgehandelt, die bislang ausschließlich den Arbeitnehmern in klassischen Beschäftigungsverhältnissen vorbehalten waren. Zudem enthalten die Vereinbarungen eine angemessene Rechtsberatung.

13.8 In Dänemark, in vielen weiteren Ländern der Europäischen Union wie auch in den USA sind die neuen Formen der Beschäftigung im IKT-Bereich von den Gewerkschaften umfassend kritisiert worden, da sie von den geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften in den traditionellen Wirtschaftszweigen sowie den Steuervorschriften nicht erfasst werden. Das Transportunternehmen Uber, ein Paradebeispiel der Arbeit über Plattformen, stand im Mittelpunkt der Debatten über die digitale Wirtschaft. Die Herausforderung bestand darin, die Fahrer von Uber als abhängig Beschäftigte anzuerkennen und Uber auf dieser Grundlage zu zwingen, sie anzumelden, Arbeitgeberbeiträge zu zahlen und die arbeitsrechtlichen Vorschriften einzuhalten<sup>(19)</sup>. Die Gewerkschaften haben insbesondere zum Ziel, im Namen der Arbeitnehmer von Plattformen über folgende Aspekte zu verhandeln: Mindestlöhne, die Transparenz bei den Kriterien, die die Algorithmen steuern und maßgeblich sind für die Bewertung und Beurteilung der Arbeitnehmer, wie auch über angemessene Arbeitsbedingungen<sup>(20)</sup>.

13.9 In den Niederlanden haben die Arbeitnehmer mit flexiblen Verträgen und auch die „Selbständigen“ ebenfalls begonnen, sich gewerkschaftlich zu organisieren.

13.10 Der europäische soziale Dialog in der Metallindustrie hat zu einem Gemeinsamen Standpunkt zu den Auswirkungen der Digitalisierung und die zu ergreifenden Maßnahmen geführt, den die Gewerkschaft IndustriAll und der Arbeitgeberverband CEEMET unterzeichnet haben<sup>(21)</sup>.

13.11 Auf europäischer Ebene haben Business Europe, UNI Europa, der CEEP und die UEAPME eine gemeinsame Erklärung zu den Auswirkungen der IKT auf die Arbeitswelt unterzeichnet und auf die großen Herausforderungen hingewiesen, vor denen die Entscheidungsträger in der EU und die Sozialpartner auf europäischer Ebene stehen<sup>(22)</sup>.

Brüssel, den 20. September 2017

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS

<sup>(19)</sup> In England erging ein Urteil gegen Uber in der Rechtssache *Y Aslam, J Farrar und andere gegen Uber*; Uber ist in Berufung gegangen.

<sup>(20)</sup> „Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie“ (Die Digitalisierung der Wirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte), Christophe Degryse, Arbeitspapier des ETUI 2016.02; „ReformsWatch“, Online-Informationendienst des ETUI, 2016; „Trade unions must organise people working through platforms“ (Gewerkschaften müssen Menschen, die auf Plattformen arbeiten, organisieren), Gunhild Wallin, Juni 2016 und „Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe (Digitalisierung und Arbeitswelt: die Lehren aus den Rechtsstreitigkeiten mit Uber in ganz Europa)“, Eurofound, Januar 2016.

<sup>(21)</sup> Gemeinsamer Standpunkt von IndustriAll Europe und CEEMET vom 8. Dezember 2016.

<sup>(22)</sup> Erklärung der europäischen Sozialpartner zur Digitalisierung, unterzeichnet auf dem Dreigliedrigen Sozialgipfel am 16. März 2016.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Angebot und Entwicklung von Kompetenzen (einschließlich digitaler Kompetenzen) im Rahmen neuer Beschäftigungsformen: neue Strategien sowie veränderte Rollen und Aufgaben“**

**(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des estnischen Ratsvorsitzes)**

(2017/C 434/06)

Berichtersteller: **Ulrich SAMM**

Mitberichterstellerin: **Indrė VAREIKYTĖ**

Befassung	Estnischer Ratsvorsitz, 17.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	19.7.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung	198/5/16
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Digitalisierung wird unser Arbeitsleben radikal verändern. Wir müssen **jetzt handeln**, um sicherzustellen, dass in Zukunft die geeigneten Kompetenzen zur Verfügung stehen, damit Europa wettbewerbsfähig bleibt, neue Unternehmen und Arbeitsplätze entstehen können, die Menschen während ihrer gesamten Berufskarriere am Arbeitsmarkt anschlussfähig bleiben und der Wohlstand aller gesichert ist. Die Geschwindigkeit, mit der sich die Digitalisierung und Automatisierung vollziehen, birgt auch soziale Risiken, die wir durch koordinierte Anstrengungen aller Beteiligten — sowohl seitens der Entscheidungsträger als auch der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft — bewältigen müssen.

1.2. Aufgrund der Verfügbarkeit von Breitbandnetzen mit sehr hoher Kapazität wird die Zukunft der Arbeit durch eine wachsende Zahl atypischer Beschäftigungsformen gekennzeichnet sein, z. B. (multiple) Teilzeitarbeit, Arbeit mit mehreren Auftragnehmern und sog. **Crowdworking** mit Arbeiternehmern, die ihre Qualifikationen auf Internetplattformen im Rahmen eines Netzes hochqualifizierter und spezialisierter Fachkräfte bereitstellen. Der EWSA betont, dass angesichts der Zunahme atypischer Beschäftigungsformen die Gewährleistung der **sozialen Sicherheit** und die Vermeidung von **Armut** (auch unter älteren Menschen) hohe Priorität haben müssen.

1.3. Der EWSA begrüßt bestimmte nationale Initiativen der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft, die **Hilfestellungen für Crowdworker** geben und die vereinzelt bereits zur Entwicklung eines Verhaltenskodex für Crowdworking-Plattformen geführt haben. Er würde es begrüßen, wenn diese Entwicklung von der Kommission aufgegriffen und auf die europäische Ebene übertragen werden würde. Der wachsenden Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Unternehmen muss mit Methoden wie z. B. den ethischen Kodizes für freie Berufe begegnet werden.

1.4. Auch in traditionellen Unternehmen verändert sich die Arbeit. Insbesondere kann die wissensintensive Arbeit unter zunehmend unkontrollierten Bedingungen stattfinden, was einerseits dem **Wunsch** vieler Arbeitnehmer **nach Flexibilität** entspricht, andererseits aber auch zu höherer Intensität und Belastung führen kann. Ein zunehmend **multilokales Arbeitsumfeld** erfordert neue soziale Kompetenzen.

1.5. **Automatisierung** und **Roboter** werden erhebliche Auswirkungen auf die Zukunft der Arbeit haben. Sie können eintönige, schwere oder gefährliche Arbeitsabläufe ersetzen. Eine neue Generation dieser „kollaborativen Roboter“ kann zu physischen Partnern von Arbeitern werden und kann für Menschen mit körperlichen Behinderungen von besonderem Nutzen sein. Zwar ersetzen die heutigen Roboter überwiegend manuelle Arbeiten, doch werden auch intellektuelle Berufe von Anwendungen der künstlichen Intelligenz betroffen sein. Automatisierung und Roboter haben das Potenzial, die Wirtschaft in einer alternden Gesellschaft zu stabilisieren.

1.6. Eine beträchtliche Zahl von **Berufen** wird von der Einführung weiterer Roboter am Arbeitsplatz betroffen sein. Wir können davon ausgehen, dass, wie in der Vergangenheit, mehr Wohlstand in der Gesellschaft zu Wachstum und neuen Arbeitsplätzen in bestimmten Bereichen wie Kultur, Kunst, Tourismus, Sozialarbeit, Bildung, Kommunikation, Unterhaltung oder Gesundheitswesen führt. Diese Entwicklung mag sich jedoch schneller als in der Vergangenheit vollziehen, was zu Verzerrungen führen kann, für die ein frühzeitiger sozialer Dialog erforderlich sein wird.

1.7. **Lebenslanges Lernen**, insbesondere im Bereich digitaler Kompetenzen, wird für jeden eine Notwendigkeit sein, was dem Einzelnen, den Unternehmen und allen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung immer mehr Flexibilität abverlangen wird. Über die formale Bildung hinaus wird deutlich mehr Zeit für die Berufsausbildung und das informelle Lernen aufgewandt werden müssen. Dies sollte so weit wie möglich durch ein EU-weites harmonisiertes System von Nachweisen und Standards unterstützt werden. Der EWSA hat in diesem Zusammenhang zudem bereits Überlegungen über Maßnahmen der EU im Bereich der Bildungsfreistellung vorgeschlagen.

1.8. Die Grundbildung sollte mehr **interaktives digitales Lernen** umfassen. Bei digitalen Kompetenzen geht es jedoch nicht nur um Programmieren, sondern auch darum zu lernen, was sich hinter einem „Mausklick“ verbirgt, d. h. das System, die Verflechtungen, die sozialen Folgen sowie Privatsphäre- und Sicherheitsaspekte zu verstehen.

1.9. Künftige Kompetenzen sollten im Einklang mit den gesellschaftlichen Bedürfnissen und der **Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt** stehen. Das kann nur durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern sowie öffentlichen und privaten Bildungssystemen erreicht werden. Eine höhere Volatilität der Märkte wird weitere Herausforderungen mit sich bringen, da sich Unternehmen und Arbeitnehmer rasch anpassen müssen. Das bedeutet insbesondere eine Herausforderung für die Systeme der beruflichen Bildung.

1.10. Öffentliche und private Organisationen (Schulen, Universitäten, Handelskammern, Gewerkschaften, Ausbildungszentren) müssen die **berufsbezogene Schulung** in neuen Technologien gewährleisten, insbesondere für diejenigen, die nicht in der Lage sind, selbst für die Ausbildung zu sorgen, etwa **KMU**, freie Berufe und Selbstständige.

1.11. Langfristige Entwicklungen, die möglicherweise zu neuen und unvorhersehbaren Herausforderungen führen, bei denen die heutigen Qualifikationen schnell veraltet sein können, lassen sich am besten im Zuge der **Allgemeinbildung** angehen. Je besser die Allgemeinbildung, desto besser die Vorbereitung auf das Unbekannte. Eine breite Allgemeinbildung ist die beste Voraussetzung, um zu lernen, wie man **zuverlässige Informationen** im Internet erkennt, und um weniger zugänglich für Falschmeldungen („Fake News“) zu sein.

1.12. Der EWSA begrüßt die verschiedenen einschlägigen Initiativen der Kommission in den Bereichen lebenslanges Lernen, digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze, die neue Agenda für Kompetenzen und Erasmus +. Die von der Kommission eingerichtete Datenbank bewährter Methoden kann eine EU-weite Debatte erleichtern, die zur Verabschiedung von auf bewährten Methoden basierenden **Leitlinien und Standards** führen sollte. Die organisierte Zivilgesellschaft kann und wird dabei eine wichtige Rolle spielen.

## 2. Einleitung

2.1. Die digitalen Technologien spielen eine zunehmend wichtige Rolle in unserer Wirtschaft und Gesellschaft. Sie werden für die Entwicklung neuer Wirtschaftsmodelle (kollaborative Wirtschaft, Functional Economy, Kreislaufwirtschaft, Sharing Economy) von entscheidender Bedeutung sein. Darüber hinaus werden sich die Globalisierung, die Migration, die Bevölkerungsalterung, der Klimawandel und der Bedarf an nachhaltigen Lösungen in erheblichem Maße auf das soziale Umfeld im Allgemeinen und auf unser Arbeitsleben im Besonderen auswirken. Die sich derzeit entwickelnden neuen Beschäftigungsformen sind Gegenstand dieser Sondierungsstellungnahme, deren Schwerpunkt auf den benötigten Kompetenzen, einschließlich digitaler Kompetenzen, sowie auf neuen Strategien und veränderten Rollen und Aufgaben liegt. Parallel dazu wird eine Sondierungsstellungnahme des EWSA zu den neuen Beschäftigungsformen sowie zu der Rolle und den Perspektiven für die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft<sup>(1)</sup> ausgearbeitet.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Rolle und Perspektiven für die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft bei den neuen Beschäftigungsformen*; verabschiedet im September 2017 (siehe Seite 30 dieses Amtsblatts).

2.2. Damit Europa wettbewerbsfähig bleibt, die Schaffung neuer Unternehmen und Arbeitsplätze ermöglichen sowie für das Wohlergehen aller sorgen kann, muss die Entwicklung **geeigneter Kompetenzen** Priorität erhalten. Die Geschwindigkeit, mit der sich Digitalisierung und Automatisierung vollziehen, sorgt angesichts der damit verbundenen großen Herausforderungen auch für **Ängste** in der Bevölkerung, insbesondere bei den Arbeitnehmern, sowie für **Verunsicherung** bei den Unternehmen. Unsere Gesellschaft muss sich diesen Herausforderungen stellen und sich dringend den Veränderungen anpassen, und zwar durch koordinierte Anstrengungen aller Beteiligten in Politik und Zivilgesellschaft. Europa kann dank einer auf eigenen Werten beruhenden modernen Entwicklung eine weltweite Spitzenposition einnehmen.

2.3. Der EWSA ist überzeugt, dass die Zukunft der Arbeit eine Hauptpriorität in den Debatten über die **europäische Säule sozialer Rechte** <sup>(2)</sup> sein sollte. Spezifische Aspekte wurden bereits in folgenden Stellungnahmen des EWSA untersucht: „Digitaler Binnenmarkt und KMU“ <sup>(3)</sup>, „Neue europäische Agenda für Kompetenzen“ <sup>(4)</sup>, „Europäische Gigabit-Gesellschaft“ <sup>(5)</sup>, „Verbesserung der digitalen Kompetenzen, Qualifikationen und Integration“ <sup>(6)</sup> und „Industrie 4.0 und digitaler Wandel“ <sup>(7)</sup> Gleiches gilt für den Informationsbericht über die Halbzeitbewertung von Erasmus+ <sup>(8)</sup>.

### 3. Die Zukunft der Arbeit

3.1. Breitbandnetze mit sehr hoher Kapazität werden den Weg für ein breites Spektrum **neuer Anwendungen und Umgebungen** bereiten, z. B. das Internet der Dinge, Automatisierung, Cloud-Computing, Nutzung von Massendaten („Big Data“) oder neue Geschäftsmodelle, die auf einer ausgeprägten Dienstleistungsorientierung („service-dominant logic“) beruhen. Dieser Trend wird den Vorteil mit sich bringen, dass jene Berufsgruppen, die heute ausschließlich in großen Ballungszentren vertreten sind, auch in entlegenen und/oder aufgrund ihrer geländespezifischen Besonderheiten schwer erreichbaren Gebieten werden tätig sein können. Instrumente wie Telekonsultation, Telemonitoring und Teleauswertung werden es ermöglichen, schwächere Menschen direkt in ihrer Wohnung aus der Ferne zu betreuen. Sogar kleine Ortschaften werden Zugang zu hochqualifizierten Fachleuten haben können. Es gilt der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Arbeitsweise für fast alle Berufsgruppen und Berufe ändern wird und dass Prognosen zu Entwicklungen in den nächsten Jahrzehnten mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind. Wir sollten erkennen, dass wir auf das Unbekannte vorbereitet sein müssen.

3.2. Zukünftig wird es eine zunehmende Differenzierung bei der **Organisation von Unternehmen** geben. Einerseits haben wir die traditionellen Unternehmen mit Festangestellten und mit einem attraktiven Arbeitsumfeld — die sog. „fürsorglichen Unternehmen“ <sup>(9)</sup>. Andererseits haben wir eine steigende Zahl von Unternehmen mit „fließenden“ Strukturen, die sich zunehmend auf sog. „Crowdworker“ stützen. Auf diese Weise können sie sehr flexibel auf Marktveränderungen reagieren. Crowdworker bilden ein Netz hochqualifizierter und spezialisierter Fachleute, wenngleich es in gewissem Umfang auch Mitarbeiter mit geringerer Qualifikation geben mag, die ihre Dienste über Internetplattformen anbieten. Es wird auch erwartet, dass sich eine Reihe von Mischformen der Unternehmensorganisation entwickeln wird. Beispielsweise können „fürsorgliche Unternehmen“ einen Teil ihrer Geschäftstätigkeit an Crowdworker auslagern. Der wachsenden Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Unternehmen muss mit Methoden wie z. B. den ethischen Kodizes für freie Berufe begegnet werden.

3.3. **Crowdworker** können ihre flexiblen Arbeitszeiten und den Arbeitsort frei wählen. Sie bieten ihre Kompetenzen auf dem Markt — manchmal für kleinste Aufgaben — zum günstigsten Preis an. Die mangelnde soziale Sicherheit bei dieser Art der Selbstständigkeit („digitale Nomaden“) bringt jedoch erheblich Risiken mit sich. In unserer Gesellschaft besteht die Tendenz eines Wandels von „normaler“ Beschäftigung zu „atypischer“ Arbeit, die nicht nur Crowdfunding umfasst, sondern auch (multiple) Teilzeitarbeit und Arbeit mit mehreren Auftragnehmern. Für unsere **Systeme der sozialen Sicherheit** <sup>(10)</sup> ist das eine ernste Herausforderung. Auch die vier Komponenten der Flexicurity <sup>(11)</sup> müssen für diese neue Art von Arbeit umgesetzt werden: 1) flexible und verlässliche vertragliche Vereinbarungen, 2) umfassendes lebensbegleitendes Lernen, 3) aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und 4) moderne Systeme der sozialen Sicherheit.

<sup>(2)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Digitaler Binnenmarkt — Trends und Chancen für KMU*, Verabschiedung voraussichtlich im Oktober 2017.

<sup>(4)</sup> ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 45.

<sup>(5)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 51.

<sup>(6)</sup> ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 9.

<sup>(7)</sup> ABl. C 389 vom 21.10.2016, S. 50.

<sup>(8)</sup> Halbzeitbewertung von Erasmus+; verabschiedet am 31. Mai 2017 (Informationsbericht).

<sup>(9)</sup> Bauer, Wilhelm et al. (2012). *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben / Working Environments 4.0. How We Will Work and Live Tomorrow*. Dieter Spath, ed. Stuttgart, Fraunhofer Verlag.

<sup>(10)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

<sup>(11)</sup> Siehe die Mitteilung: Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, COM(2010) 682 final.

3.4. Auch in traditionellen Unternehmen mit fester Belegschaft verändert sich die Arbeit. Es ist heutzutage vergleichsweise unwichtig, wo wissensintensive Aufgaben und Arbeiten — wie etwa Ingenieur- bzw. Forschungs- und Entwicklungsprojekte — durchgeführt werden. Insbesondere kann diese Art der Arbeit unter zunehmend unkontrollierten Bedingungen stattfinden, was einerseits dem **Wunsch** vieler Arbeitnehmer **nach Flexibilität** entspricht, andererseits aber auch zu höherer Intensität und Belastung führen kann. Die Erreichung des angestrebten Gleichgewichts zwischen Berufs- und Privatleben hat sich zu einem grundlegenden Kriterium bei der Wahl eines Arbeitgebers entwickelt. Unsere Gesellschaft bewegt sich auf ein multilokales Arbeitsumfeld zu, das von allen darin Tätigen neue soziale Kompetenzen erfordert. Eine Rund-um-die-Uhr-Konnektivität kann zwar zur besseren Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf beitragen, aber auch zu Belastungen und **Gesundheitsrisiken** führen.

3.5. **Automatisierung und Roboter** haben erhebliche Auswirkungen auf die Zukunft der Arbeit. Die Vorteile liegen auf der Hand: höhere Produktivität und Zuverlässigkeit sowie Ersatz monotonen, schwerer oder gefährlicher Arbeiten. Eine neue Generation dieser „kollaborativen Roboter“ kann zu physischen Partnern von Arbeitern werden und für Menschen mit körperlichen Behinderungen von besonderem Nutzen sein. Künstliche Intelligenz ermöglicht die Automatisierung komplexer Arbeiten, was sich nicht nur auf körperliche, sondern auch auf geistige Berufstätigkeiten auswirken wird (Versicherungswesen, Finanzdienstleistungen, Übersetzer, Rechtsberatung usw.)<sup>(12)</sup>. Automatisierung und Roboter haben das Potenzial, die Wirtschaft in einer alternden Gesellschaft zu stabilisieren.

3.6. Zwar ersetzen Roboter zunächst menschliche Arbeitskräfte, doch können später neue Arbeitsplätze entstehen. Im öffentlichen Raum wird viel darüber diskutiert, wie viele **Arbeitsplätze betroffen** sind und wie viele neue Arbeitsplätze gleichzeitig **geschaffen** werden können. Der Trend ist eindeutig, aber die Zahlen weichen stark voneinander ab. Beispielsweise prognostiziert das Weltwirtschaftsforum, dass aufgrund disruptiver Arbeitsmarktveränderungen zwischen 2015 und 2020 über 5,1 Millionen Arbeitsplätze in 15 wichtigen Industrie- und Schwellenländern verloren gehen werden, da künstliche Intelligenz, Robotik, Nanotechnologie und andere sozioökonomische Faktoren den Bedarf an menschlichen Arbeitskräften ersetzen, während dieselben technischen Fortschritte andererseits aber auch zwei Millionen neue Arbeitsplätze schaffen würden<sup>(13)</sup>. Es besteht kein Zweifel, dass mit der Einführung von Robotern die Produktivität steigen wird, was gut für unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft ist, da es zu einem höheren BIP führt. Es ist fast unmöglich vorherzusagen, wie der BIP-Überschuss für die Schaffung neuer Arbeitsplätze eingesetzt werden wird<sup>(14)</sup>. Die Vergangenheit lehrt uns, dass die Automatisierung zu mehr Wohlstand in der Gesellschaft mit Wachstum und neuen Arbeitsplätzen in bestimmten Bereichen wie Kultur, Kunst, Tourismus, Sozialarbeit, Bildung, Kommunikation, Unterhaltung oder Gesundheitswesen führt. Es ist zu erwarten, dass diese Tendenz anhält, wenngleich sie schneller als bisher vorstattengehen könnte. Damit könnten Verzerrungen einhergehen, für die ein frühzeitiger **sozialer Dialog** erforderlich sein dürfte.

3.7. Zudem werden die Digitalisierung und Robotisierung des **Verkehrssektors** das Wesen der Arbeit und den Qualifikationsbedarf tiefgreifend verändern. Der EWSA hebt hervor, dass diese strukturellen Veränderungen durch die Förderung eines gerechten und reibungslosen Übergangs und die Behebung des Qualifikationsdefizits bewältigt werden müssen<sup>(15)</sup>.

#### 4. Bereitstellung von Fähigkeiten und Kompetenzen

4.1. Kompetenzen sind eine notwendige Voraussetzung für die Übertragung von Wissen in Ergebnisse, die unseren Wohlstand vergrößern; das digitale Zeitalter bringt jedoch neue Herausforderungen mit sich. Es ist mit einer wachsenden Zahl an Arbeitnehmern mit atypischen Arbeitsverhältnissen zu rechnen, die häufig von den traditionellen betrieblichen Weiterbildungssystemen ausgeschlossen sind. **Technische und soziale Kompetenzen**, die die Fähigkeit zur Kommunikation und Interaktion mit Menschen in verschiedenen Kontexten und mittels unterschiedlicher technischer Instrumente umfassen, sowie **unternehmerische Kompetenzen** mit einem Fokus auf der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft sind bereits jetzt Grundvoraussetzungen; die meisten Bildungssysteme sind aber immer noch nicht in der Lage, diese Kompetenzen zu vermitteln, da sie für ein anderes Zeitalter konzipiert waren. Der EWSA ruft einmal mehr die Mitgliedstaaten dazu auf, in Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen und -Agenturen sowie den Unternehmen in Europa ihre Kapazitäten zu erweitern und innovativere Lösungen in den Bereichen **Bildung und Kompetenzentwicklung** (einschließlich betrieblicher Ausbildung und Umschulung) einzuführen, da Europa einen echten Paradigmenwechsel in Bezug auf die Ziele und das Funktionieren des Bildungssektors benötigt und sich über dessen Stellung und Rolle in der Gesellschaft klarwerden muss<sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema *Die Auswirkungen der künstlichen Intelligenz auf den (digitalen) Binnenmarkt und Produktion, Verbrauch, Beschäftigung und Gesellschaft*, verabschiedet am 31. Mai 2017, ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 1.

<sup>(13)</sup> Weltwirtschaftsforum. *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs*. Global Challenge Insight Report, Januar 2016, S. 13.

<sup>(14)</sup> ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 14.

<sup>(15)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Auswirkungen der Digitalisierung und Robotisierung des Verkehrssektors auf die Politikgestaltung der EU*, verabschiedet im Juli 2017, ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 52.

<sup>(16)</sup> ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 45.

4.2. Die **Digitalisierung** schafft ein Potenzial für leicht zugängliche und personalisierte Technologien, die stärker lernerzentrierte Bildungswege eröffnen und ein **Lernkontinuum** zwischen formalem, nicht-formalem und informellem Lernen bewirken können. Digitale Lösungen können in Strategien für lebenslanges Lernen eingebunden und als wirksame Instrumente zur Verringerung der Leistungs- und Chancenkluft eingesetzt werden. Allerdings hängt das in hohem Maße davon ab, wie die Digitaltechnik eingeführt und in Lernumgebungen genutzt wird.

4.3. Im Interesse besserer Lernerfahrungen und -ergebnisse muss das Bildungssystem die Lernenden in den Mittelpunkt stellen: Sie sollten über ihr Lernen, ihre Ausbildung und ihre Weiterqualifizierung bestimmen. Dadurch würden die Lernenden in die Lage versetzt, aktive, digitale Bürger zu werden, die ihr erworbenes Wissen nutzen können, indem sie Art, Ort, Geschwindigkeit und Zeitpunkt ihres Lernens entsprechend ihrer Sichtweisen und Werte sowie entsprechend zur europäischen Identität gehörenden Werten wie Solidarität und Respekt vor Andersartigkeit kontrollieren. Deshalb müssen künftige Investitionen in Technologien durch Investitionen in Menschen und einen umfassenderen Zugang zu Angeboten des lebenslangen Lernens flankiert werden.

4.4. Künftige Kompetenzen sollten auch im Einklang mit gesellschaftlichen Bedürfnissen und der **Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt** stehen. Das kann nur durch eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie allen relevanten Interessengruppen, einschließlich Sozialpartnern und Unternehmen, erreicht werden. Eine höhere Volatilität der Märkte wird weitere Herausforderungen mit sich bringen, da sich Unternehmen und Arbeitnehmer schnell anpassen müssen. Im Jahr 2010<sup>(17)</sup> brachte der EWSA seine Unterstützung für die Einrichtung von europäischen **Branchenräten** für Beschäftigung und Qualifikationen zum Ausdruck. Bisher wurden nur in zwei Branchen europäische Branchenräte eingerichtet, während entsprechende Projekte in 14 weiteren Branchen noch am Anfang stehen. Der EWSA ersucht die Kommission, zu erklären, warum diese Entwicklung so langsam vonstattgeht und nicht die nötige Unterstützung seitens der Branchen und nationalen Institutionen erhält.

4.5. Die Lernenden müssen an **innovative Methoden** der Wissensgenerierung herangeführt werden, was das Entstehen sozialer, physischer, digitaler, virtueller und mobiler Räume des Lernens impliziert. Sie müssen „lernen lernen“. Recherche- und projektgestütztes Lernen, phänomenorientiertes Lernen, schülermotivierende Aktivitäten, kollaboratives Lernen und „umgedrehter Unterricht“ sind Beispiele, die allesamt zu stärker reflektiven und partizipativen Lernprozessen führen. Eine Möglichkeit zur Verringerung oder Beseitigung von Lücken zwischen Innovationen in Technologie und Pädagogik ist eine wirksamere Verzahnung der Strukturen des formalen, nicht-formalen und informellen Lernens.

4.6. **Lebenslanges Lernen** ist eine Notwendigkeit für die Gesellschaft und alle relevanten Akteure. Es beginnt mit einer soliden Allgemeinbildung — einem Schlüssel zur individuellen Entwicklung, die hilft, einen Menschen auf neue und unvorhersehbare Aufgaben vorzubereiten — und setzt sich im Rahmen der beruflichen Ausbildung und des informellen Lernens noch eine viel längere Zeit fort. Dies sollte durch ein harmonisiertes System von **EU-weiten Nachweisen und Standards** sowie adäquate gemeinsame Instrumente zur Bestimmung der Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit von Lernergebnissen unterstützt werden. Die Lernanforderungen werden an Bedeutung gewinnen — mit zunehmenden Anforderungen an die Flexibilität des Einzelnen sowie von Unternehmen und sämtlichen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Deshalb wird der interdisziplinäre Ansatz eine zunehmend wichtige Rolle spielen.

4.7. Der EWSA wiederholt seinen Vorschlag<sup>(18)</sup>, dass nachgewiesen werden sollte, ob europäische Maßnahmen notwendig sind, um die EU-weite Verbreitung guter Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit der Bildungsfreistellung zu gewährleisten.

4.8. Die derzeitigen Systeme sind in der Regel nicht an die Struktur der digitalen Arbeitsmärkte angepasst, in denen atypische Beschäftigungsverhältnisse eine wichtigere Rolle spielen werden. Sie erreichen Arbeitnehmer mit Standardverträgen — wenn überhaupt — nur im Rahmen der Ausbildung am Arbeitsplatz. Die Systeme müssen modernisiert werden, damit jeder Arbeitsmarktteilnehmer Zugang zu beruflicher Bildung erhält. Die EU muss künftig erheblich mehr Mittel für Investitionen in die berufliche Bildung bereitstellen, da diese sonst nur ein Privileg für einige wenige sein wird. Dies ist ein wichtiges Thema, da nur Personen mit aktuellsten Kompetenzen gute Chancen auf einen angemessenen Arbeitsplatz mit gerechter Entlohnung haben.

<sup>(17)</sup> ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 1.

<sup>(18)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

4.9. **Digitale Kompetenzen** sollten ab der Einschulung auf dem Lehrplan stehen <sup>(19)</sup>, und die Grundbildung sollte mehr interaktives digitales Lernen umfassen <sup>(20)</sup>. Bei digitalen Kompetenzen geht es jedoch nicht nur um Programmieren, sondern auch darum zu lernen, was sich hinter einem „Mausklick“ verbirgt, d. h. das System, die Verflechtungen, die sozialen Folgen sowie Privatsphäre- und Sicherheitsaspekte zu verstehen.

4.10. **Digitale Instrumente** spielen eine wichtige Rolle bei der Umgestaltung und Unterstützung des Unterrichts, was zu stärkerem Engagement der Lernenden und besseren Ergebnissen führen kann <sup>(21)</sup>. Da **Pädagogen und Lehrkräfte** eine immer wichtigere Rolle spielen, müssen ihre Kompetenzen neuen Konzepten, Technologien und Kenntnissen im neuen Bildungskontext angepasst sein. Zentrale Bedeutung haben deshalb die qualitative Vorbereitung von Lehrkräften und ihr Status in Bezug auf berufliche Flexibilität, Gehalt, soziale Garantien usw. Um den qualitativen Wandel in den europäischen Bildungssystemen zu bewerkstelligen, empfiehlt der EWSA, den derzeitigen Erfolgsbeispielen in der EU nachzueifern <sup>(22)</sup>, und fordert mehr Investitionen in die **Berufsbildung** (Erstausbildung und Fortbildung) **von Lehrkräften** und anderen für die Erziehung zuständigen Personen.

4.11. Neben der Unterstützung der Akteure der formalen Bildung in ihren Bemühungen, zu Anbietern für lebenslanges Lernen zu werden, müssen auch die **Anbieter nicht-formaler Bildung** zusätzliche Unterstützung erhalten. Sie können benachteiligte und schutzbedürftige Gruppen erreichen und ihnen den Zugang zu Möglichkeiten des lebenslangen Lernens eröffnen, einschließlich der Möglichkeit der Validierung von Kenntnissen, die digital, online und in offenen Lernangeboten sowie über Methoden der (Selbst-)Beurteilung und der formativen und summativen Evaluation erworben wurden.

4.12. Digitaltechnologien können nicht nur die Lehr- und Lernprozesse verbessern, sondern auch **neue Bewertungsmethoden** (z. B. Selbstbeurteilung) fördern, die traditionelle summative Ansätze ergänzen können — namentlich Methoden, die die Bewertung zu einem integralen Bestandteil des Lernens machen durch künstliche Intelligenz, Maschinenintelligenz, Lernanalyse und neue Wege zur Verknüpfung der Beurteilung mit Lernmaterialien. Der Einsatz von Analysetechnologien ermöglicht schnelle Rückmeldekreisläufe, die wiederum eine Beurteilung in Echtzeit ermöglichen und damit zu einem stärker individualisierten Lernprozess beitragen.

4.13. Im Falle von Wissenschaft und Forschung auf Hochschulebene macht die Digitalisierung sämtlicher Forschungsgebiete die Verarbeitung enormer Mengen wissenschaftlicher Daten erforderlich. Eine geeignete Dateninfrastruktur (auf nationaler und internationaler Ebene) wird es ermöglichen, auf diese Daten auch aus der Ferne zurückzugreifen und zu analysieren. In Anbetracht der Absicht der EU, die zur Stimulierung von Wissenschaft und Innovation erforderliche Infrastruktur bereitzustellen, werden in Europa bis 2025 schätzungsweise eine halbe Million **Datenfachleute** erforderlich sein <sup>(23)</sup>. Europa muss konzertierte Anstrengungen unternehmen, um so ein grundlegendes Daten-Know-how zu entwickeln. Die nationale Spitzenbildung spielt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle und muss durch europäische Programme wie Erasmus+ und Marie-Sklodowska-Curie-Maßnahmen ergänzt werden.

## 5. Die Rolle der Politik und der Zivilgesellschaft

5.1. In Europa gibt es viele gute Beispiele dafür, wie mit den Anforderungen für neue Kompetenzen im digitalen Zeitalter umgegangen werden sollte. Der EWSA begrüßt die verschiedenen einschlägigen Initiativen der Kommission im Bereich lebenslanges Lernen, digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze, der neuen Agenda für Kompetenzen und Erasmus+. Die von der Kommission eingerichtete **Datenbank bewährter Methoden** kann eine EU-weite Debatte erleichtern, um auf bewährten Methoden basierende Leitlinien und Standards zu ermitteln. Die organisierte Zivilgesellschaft kann und wird dabei eine wichtige Rolle spielen.

5.2. Der EWSA möchte die hoch angesehene Arbeit der EU-Agenturen wie **Eurofound** und **CEDEFOP** herausstellen. Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Agenturen könnte die Wirkung verbessern und für mehr Aufmerksamkeit seitens der Mitgliedstaaten und der EU-Organe sorgen.

5.3. Ein **System zur Bereitstellung von Fähigkeiten und Kompetenzen** für die Arbeit der Zukunft muss jetzt entwickelt werden. Wo möglich, sollte es auf der Bewertung von Kompetenzen und der Abschätzung des Qualifikationsbedarfs beruhen, um langfristige Kompetenzerfordernisse auf allen Ebenen zu ermitteln — während auf europäischer Ebene die Einrichtung von Branchenräten für Beschäftigung und Kompetenzen gestärkt werden sollte — und damit Qualifikationsdefiziten und -diskrepanzen zu vermeiden. Das ist eine vordringliche Aufgabe für alle Interessenträger, einschließlich der betroffenen öffentlichen und privaten Einrichtungen.

<sup>(19)</sup> ABl. C 451 vom 16.12.2014, S. 25.

<sup>(20)</sup> Beispielsweise ist in Japan die Spieleentwicklung Teil des Lehrplans für Schüler ab dem fünften Lebensjahr; in Estland findet ab dem zweiten Schuljahr Unterricht im grundlegenden und visuellen Programmieren statt. Solche Beispiele können als richtungweisend gelten.

<sup>(21)</sup> Institut für technologische Zukunftsforschung (IPTS). Policy brief on ICT for Learning, Innovation and Creativity, 2008.

<sup>(22)</sup> Dazu zählen u. a. das finnische Bildungssystem ganz allgemein, das Ørestad-Gymnasium in Kopenhagen (Dänemark) und die Egalia-Vorschule in Stockholm (Schweden).

<sup>(23)</sup> Hochrangige Sachverständigengruppe der Kommission für die Europäische Cloud für offene Wissenschaft *Realising the European Open Science Cloud*, 2016, S. 12.

5.4. Die **Aufgaben der verschiedenen Ebenen der formalen Bildung** sowie ihre Querverbindungen sollten klar definiert werden, z. B. Förderung von Kreativität und Fantasie (auf Vorschulebene); Verbindung von Kreativität mit solidem Grundwissen; Förderung von kritischem Denken und Anpassung von Kenntnissen (auf Schulebene); Erweiterung um bereichsübergreifende Fachkompetenzen (auf Ebene der beruflichen Aus- und Weiterbildung); Ausbau von berufsbezogenem interdisziplinärem Wissen und Denken (auf Hochschulebene).

5.5. Von zentraler Bedeutung sind **berufsbezogene Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen von Unternehmen** für ihre Arbeitnehmer. Hier wird die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Universitäten und Berufsbildungseinrichtungen maßgeblich sein. Es wird eine zunehmende Zahl von Organisationen für die **nicht-formale Bildung** geben, die organisierte Bildungsaktivitäten außerhalb des etablierten formalen Systems anbieten. Die Zivilgesellschaft könnte neue Bildungsforen für die Kompetenzentwicklung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Einzelpersonen, Institutionen und Interessenträgern schaffen.

5.6. Die **KMU** benötigen eine besondere Unterstützung von außen, weil ihre Ressourcen für Ausbildungsmaßnahmen in der Regel begrenzt sind. Dies gilt insbesondere, wenn neue Technologien aufkommen und entsprechendes Fachwissen betriebsintern noch nicht zur Verfügung steht. Institutionen wie **Handelskammern** oder die Organisationen der freien Berufe könnten in Verbindung mit Schulen, Universitäten und privaten Ausbildungszentren sowie Einrichtungen auf der Grundlage einer öffentlich-privaten Partnerschaft helfen, Bildungsprogramme anzubieten.

5.7. Das **informelle Lernen** wird mehr und mehr an Bedeutung gewinnen, und zwar als ein wirklich lebenslanger Prozess, bei dem jeder Einzelne Kompetenzen und Kenntnisse durch tägliche Erfahrungen erwirbt. Dieser Bereich könnte durch öffentlich finanzierte Programme über Fernsehsender, Internetplattformen oder andere Medien qualitativ verbessert werden. **Standards und Nachweise** wären hilfreich, um diese Lernergebnisse messbar und vergleichbar zu machen, insbesondere im Fall eines Stellenwechsels.

5.8. In Bezug auf die verschiedenen Formen der Bildung müssen die bestehenden Instrumente zur Bestimmung der **Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit** des informellen Lernens verbessert werden. Existierende Systeme zur Anerkennung früherer Bildungsmaßnahmen, Lernergebnisse und Kompetenzen müssen grundlegend überarbeitet werden, um einen zuverlässigen und allen zugänglichen Standard zu erreichen und um den Lernenden dabei zu helfen, sich über ihre Erfahrungen, Kompetenzen und Kenntnisse im Klaren zu sein.

5.9. **Soziale Sicherheit** und Tarifverhandlungen sind wichtige Themen, insbesondere für Crowdworker und Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Immer mehr solcher „digitalen Nomaden“ sind im Alter von Armut bedroht. Die Politik muss Regelungen finden, um dieses Problem zu lösen. Es gibt bereits eine Reihe von Initiativen des **sozialen Dialogs**, die sich mit diesen Fragen auseinandersetzen. Ein gutes Beispiel ist die Internetplattform „faircrowdwork.org“, eine Initiative der Gewerkschaft IG Metall in Deutschland. Diese bietet **Crowdworkern Orientierungshilfen** an. Darüber hinaus wurde gemeinsam mit anderen Interessenträgern ein Verhaltenskodex für Crowdfunding-Plattformen entwickelt. Der EWSA würde es begrüßen, wenn die ermittelten bewährten Methoden in ganz Europa Verbreitung fänden.

Brüssel, den 20. September 2017

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS

---

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

## 528. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 20./21. SEPTEMBER 2017

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance“**

(COM(2016) 813 final)

(2017/C 434/07)

Berichterstatter: **Dimitris DIMITRIADIS**

Befassung	Europäische Kommission, 17.2.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung	162/0/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sieht in einer effizienten Zollunion eine unabdingbare Voraussetzung für den Prozess der europäischen Integration, damit der freie Warenverkehr gewährleistet ist und die Wettbewerbsfähigkeit, die Marktposition und die Verhandlungsmacht der EU gefestigt werden, jedoch auch einen wichtigen Schritt hin zur Entwicklung einer Sicherheitsunion, da sie erheblich dazu beiträgt, neu auftretende und beispiellose Bedrohungen im Bereich der Sicherheit zu bekämpfen und dabei die Sicherheit der Bürger und deren finanziellen Interessen zu schützen.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass das neue Zollrecht hauptsächlich auf die Vereinfachung der Verfahren und ihre Anpassung an die aktuellen Gegebenheiten abzielt und die wirksame Umsetzung des Zollkodexes der Union zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der EU auf globaler Ebene beitragen würde.

1.3. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Entwicklung der Governance der Zollunion, meint jedoch, dass die umfassende Errichtung einer solchen Governance Reformen auf mehreren Ebenen und dynamische technische Maßnahmen erfordert, wobei die Zuständigkeiten der EU nicht verändert werden dürfen und das Gleichgewicht zwischen den Organen nicht gestört werden darf. Der EWSA betont jedoch, dass etwaige Reformen die Erleichterung des rechtmäßigen Handels und den Schutz der Grundrechte nicht beeinträchtigen dürfen.

1.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass die effiziente Anwendung der Zollgesetzgebung zunächst bedeuten muss, dass der Spielraum für unterschiedliche Auslegungen durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten möglichst gering gehalten werden muss, und dass zuvor nach Maßgabe der unterschiedlichen Ressourcen, auf denen die Organisation und Tätigkeit der nationalen Behörden beruht, die Schaffung interoperabler Computersysteme und der Übergang zu einem rein digitalen Umfeld abgeschlossen werden muss.

1.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein grundlegender Übergang zur automatischen zentralen Zollabfertigung nötig ist, um die Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU besser koordinieren zu können, um die Rechte, die Interessen und die Sicherheit der Unternehmen und der europäischen Verbraucher zu schützen. Aus diesem Grund fordert der EWSA die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA), die diesbezüglich einen positiven Beitrag leisten könnte.

1.6. Der EWSA ist überzeugt, dass eine gemeinsame europäische Zollstrategie erarbeitet werden muss, bei der die Doppelnatur der Tätigkeit der Zollbehörden berücksichtigt wird: Grenzkontrollen sowie die gemischten Aufgaben, die Zollkontrollen und die Erhebung von Zöllen und der Beitrag zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten. Zugleich muss die Strategie die Optimierung der materiellen und personellen Ressourcen (durch Investitionen in die Erweiterung und Verbesserung der materiellen und vor allem die Weiterbildung und Einsatzbereitschaft der personellen Ressourcen) sowie die Entwicklung der administrativen Unterstützung der EU bei der Anwendung und intensiveren Überwachung der geltenden Vorschriften gewährleisten.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass folgende Aspekte bei der Konzipierung der Strategie berücksichtigt werden müssen: die Vielfalt der wirtschaftlichen Akteure, die die Zollgesetzgebung anwenden sollen, die Tatsache, dass neue Technologien und Innovation unverzüglich angewandt werden müssen, wobei die personenbezogenen Daten der Bürger und die der Unternehmen sowie das geistige, gewerbliche und kommerzielle Eigentum umfassend zu schützen sind, sowie der menschliche Faktor, der nach wie vor die treibende Kraft bei den Zollbehörden ist. Besonderes Augenmerk muss den Kleinunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen sowie den Verbrauchern gelten.

1.8. Der EWSA hält die Verbesserung der Funktionsweise des dezentralen Modells durch Verwaltungszusammenarbeit für erforderlich, wobei ein Unterstützungsgremium bzw. -organ unter Leitung der Kommission und unter Beteiligung der Gruppe für Zollpolitik die zentrale Koordinierung übernimmt. So soll Unterstützung in Fragen der Umsetzung des Zollkodexes der Union geboten werden. Das genannte Gremium soll zudem mit der Durchführung von Programmen für operative Maßnahmen sowie für Weiterbildung speziell zu Fragen der Sicherheit, der Gewährleistung einer hohen Spezialisierung und der Förderung des Fachwissens der im Zollbereich Tätigen betraut sein. Zugleich kann es Leitlinien ausarbeiten, in denen dargelegt wird, auf welche Weise rasch und unmittelbar auf neue Herausforderungen reagiert werden sollte.

1.9. Der EWSA hält es auch für ganz besonders wichtig, dass die Programme Zoll 2020 und Fiscalis 2020 erweitert und gestärkt werden, die entscheidend zur gezielten Ausschöpfung der Mittel für die Governance beitragen können (Bildung, Verbreitung von Informationen, operative Maßnahmen, Ausrüstungen u. ä.).

1.10. Der EWSA erwartet eine Intensivierung des Verfahrens für den Abschluss von Abkommen über gegenseitige Amtshilfe mit den Handelspartnern, und zwar im vollen Einklang mit der sich ständig ausweitenden Handelszusammenarbeit mit Drittstaaten und mit dem Übereinkommen über Handelserleichterungen der Welthandelsorganisation (WTO).

1.11. Der EWSA hält es für erforderlich, zentrale Maßnahmen in Bezug auf die Sicherheit und die Gefahrenabwehr zu ergreifen, bei denen die Zollbehörden bereits jetzt vor Herausforderungen stehen. Er meint deshalb, dass eine weitere Institutionalisierung und zentrale Koordinierung bei der Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeibehörden nötig ist. Auch die horizontale Zusammenarbeit der europäischen Organisationen und dezentralen Dienste muss gestärkt werden, um die Maßnahmen zu intensivieren und zu stärken und die Präsenz der Union an den Außengrenzen über die Mitgliedstaaten zu stärken. Die Zusammenarbeit muss unter anderem auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und des Waffenschmuggels sowie die bessere Kontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und der entsprechenden Technologie abzielen. Zudem müssen mehr Anstrengungen unternommen werden, um die Produktfälschung und -piraterie effizient und wirksam zu bekämpfen.

1.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass alle künftigen Maßnahmen unbedingt auch einen offenen Dialog mit den Interessenträgern (Unternehmen, Verbraucher, Zollbehörden, Beschäftigte der Zollämter, Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft) umfassen müssen, damit die zu lösenden Probleme möglichst umfassend und vollständig erfasst und zugleich die Anliegen aller Beteiligten berücksichtigt werden können.

1.13. Und schließlich sind bei dem für die Modernisierung der Zollunion gewählten Verfahren nach Ansicht des EWSA auch die nach dem Brexit eintretenden Veränderungen der Außengrenzen der Union zu berücksichtigen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen zur Zollunion

2.1. Die Zollunion war stets eine unabdingbare Voraussetzung für die europäische Integration und insbesondere für die Gewährleistung einer einheitlichen und reibungslosen Anwendung des freien Warenverkehrs auf sichere, transparente, umwelt- und verbraucherfreundliche sowie für die Bekämpfung grenzübergreifender Straftaten effiziente Weise <sup>(1)</sup>.

2.2. Die Zollunion ist ein Eckpfeiler des Binnenmarkts und muss daher in vollem Umfang seinen Erfordernissen entsprechen. Sie leistet darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Union auf dem Weltmarkt. Zudem sind die Einfuhrzölle von besonderer Bedeutung für den EU-Haushalt. 2015 beliefen sich die Einnahmen auf 18,6 Milliarden Euro, was etwa 13,6 % des EU-Haushalts entspricht.

2.3. Neben Schutzmaßnahmen wie Verboten und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und zur Gefahrenabwehr im Interesse der Unionsbürger erforderte die Schaffung der Zollunion auch die Ergreifung bzw. Reform von Maßnahmen wie die Festlegung einer gemeinsamen Handelspolitik und eines gemeinsamen Außenzolltarifs und die Einführung eines Präferenzzolls, der im Rahmen von Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Nachbarländern sowie den potenziellen Bewerberländern, aber auch im Rahmen von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten vereinbart wurde.

2.4. Ziel der Zollunion ist die Förderung des legalen Handels, sie dient aber auch der Bekämpfung von Betrug sowie der Unterbindung des illegalen Verbringens von Gütern sowie von Finanztransaktionen, die für illegale oder terroristische Zwecke eingesetzt werden können.

## 3. Inhalt der Kommissionsmitteilung

3.1. Mit ihrer Mitteilung will die Kommission einen Dialog über die Modernisierung der Zollunion einleiten. Anlass dafür sind neue Bedingungen, die sich aufgrund folgender Aspekte ergeben haben:

- interne Herausforderungen aufgrund der Erweiterung und Vertiefung der EU und die großen qualitativen und rechtlichen Unterschiede zwischen den öffentlichen Verwaltungen, die zwangsläufig zu einem entsprechenden Rückgang der Ressourcen und zur Zunahme der operativen Erfordernisse geführt haben,
- ständig zunehmende externe Herausforderungen und Bedrohungen im Bereich der Sicherheit (wichtigste Beispiele hierfür sind der importierte Terrorismus und die grenzüberschreitende Kriminalität), die Folgen der Globalisierung des internationalen Handels, etwa sich ständig wandelnde Geschäftsmodelle, Versorgungsketten und das zunehmende Volumen von Transaktionen infolge des Abschlusses von Abkommen mit Drittstaaten, sowie die Nutzung des Internets,

im Hinblick auf eine strukturelle Reform der grundlegenden Aspekte der Zollunion und die Schaffung einer neuen Lenkungsstruktur.

3.2. Die Kommission betont in der Mitteilung, dass die Effizienz durch die Modernisierung der Architektur der Zollunion erhöht werden muss, um die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden der EU zu stärken und Strukturen zu schaffen, die anpassungsfähig und flexibel sind und weiterentwickelt werden können.

3.3. In der vorliegenden Mitteilung wird nicht vorgeschlagen, die Zuständigkeiten der EU auf neue Bereiche auszudehnen, sondern vielmehr um den Versuch einer Modernisierung der Zollunion durch Stärkung ihrer Flexibilität und Effizienz, damit den sich ständig wandelnden Bedingungen Rechnung getragen werden kann.

## 4. Zu berücksichtigende problematische Aspekte

4.1. Mit der Änderung des Zollkodexes der Union gingen erhebliche Änderungen einher, die den Handel vereinfachen und erleichtern sollen. In ihrer Gesamtheit sind die Zollgesetzgebung und die Vorschriften für den freien Warenverkehr dennoch nach wie vor besonders kompliziert, wenn man bedenkt, dass gegenwärtig etwa 1 127 Rechtstexte gelten (Vereinbarungen, Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse) <sup>(2)</sup>. Dies macht es für alle, die mit dem europäischen Recht nicht ausreichend vertraut sind, schwierig, die einschlägigen Bestimmungen heranzuziehen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 68.

<sup>(2)</sup> Untersuchung der Eigenkontrolle (Bewertung des Funktionierens der Zollunion durch die nationalen Zollbehörden). Bewertung der Zollunion durch die Unternehmen und sonstige Stellen (Einzelvertrag Nr. 13 zur Durchführung des Rahmenvertrags Nr. TAXUD/2010/CC/101) (GD TAXUD — 2013).

4.2. Die frühere Regelung enthielt eindeutig größere Unklarheiten und ließ zu, dass interne Bestimmungen des nationalen Rechts Eingang fanden, was zu zweifelhaften Resultaten führte und zu Lasten der einheitlichen Anwendung ging. Die umfassende Kodifizierung durch den Zollkodex der Union führt dazu, dass europäisches Recht direkt anwendbar ist und unmittelbare Wirkung entfaltet, auch wenn es nach wie vor ausschließlich von den nationalen Zollsystemen angewandt wird, die sich in ihrer Organisation erheblich unterscheiden. Ergebnis dessen sind Zersplitterung, zusätzlicher Verwaltungsaufwand, bürokratische Fehlfunktionen und Verzögerungen<sup>(3)</sup>. Darüber hinaus führt der außerordentlich lange Übergangszeitraum zu Unsicherheit und kann sich nachteilig für die Unternehmen, insbesondere für Kleinunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Verbraucher, auswirken.

4.3. Von jeher sind die Zollbehörden zuständig für die Erhebung der Zölle und indirekten Steuern, sie sind nunmehr jedoch auch gefordert, zur Stärkung der Außengrenzen der EU und zur Bekämpfung illegaler Praktiken beizutragen, die innerhalb und außerhalb der EU Schaden verursachen können.

4.4. Die EU-Erweiterungen haben das dezentrale Modell, das die Koordinierung und Weiterbildung von mehr als 120 000 Zollbediensteten erfordert, zusätzlich auf die Probe gestellt, da sich die Zollsysteme, die Kontrollverfahren, die materielle Infrastruktur (für die nunmehr High-Tech-Systeme nötig sind), die Personalausstattung der Zollämter und die Ressourcen erheblich unterscheiden.

4.5. Die Anwendung neuer Technologien in der europäischen Industrie und die Schaffung eines digitalen Binnenmarkts sowie die vorgeschlagene Reform des Mehrwertsteuersystems gehen zwar in die richtige Richtung, erfordern jedoch noch mehr Flexibilität und Anpassung der Zollverfahren an den komplexen Charakter des Handels. Dasselbe gilt für die sich entwickelnden Produktions- und Verbrauchsmuster, den zunehmenden internationalen Handel, die globalen Bedrohungen für die Entwicklung des Welthandels, in dessen Rahmen sich auch die Handelspolitik der EU bewegt.

## 5. Begriff und Grundprinzipien der Governance der Zollunion

5.1. Die Zollgovernance muss auf folgenden Elementen beruhen:

- gemischte Aufgaben: Zollkontrollen und Erhebung von Zöllen (rein wirtschaftlicher Charakter) einerseits und Prävention sowie Beitrag zur Bekämpfung von globalen Bedrohungen für die Union andererseits (Straftaten, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Schädigung der Umwelt und zunehmende Gefahren infolge des Handels mit gefährlichen Gütern),
- Investitionen in die effizientere Umsetzung durch Optimierung der materiellen, technischen und personellen Ressourcen mit erheblichen Investitionen in den Ausbau und die Verbesserung ersterer und Vorrang für Weiterbildung und die Einsatzbereitschaft letzterer, um ihre Professionalität zu erhöhen und ihre Rechenschaftspflicht zu stärken,
- administrative Unterstützung der EU im Bereich der einheitlichen Anwendung der Vorschriften und der intensiveren Überwachung der Anwendung,
- bessere Vernetzung der nationalen Zollbehörden,
- umfassende institutionelle Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Reaktionszeit zu optimieren und eine möglichst lückenlose operative Bereitschaft zu gewährleisten,
- horizontaler Ansatz in Sicherheitsfragen bei den Zoll- und Strafverfolgungsbehörden durch Schaffung von Synergien und Informationsaustausch,
- Anpassung an die Änderungen infolge des Legislativpakets zur Schaffung des digitalen Binnenmarkts und der Reform des europäischen Mehrwertsteuersystems,
- Nutzung von neuen Technologien und Innovation zum Schutz der persönlichen Daten von Bürgern und Unternehmen,

---

<sup>(3)</sup> Siehe z. B. Stellungnahme des EWSA über den *Zustand der Zollunion*, ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 66.

- bei jedem geplanten Vorhaben Vorrang für den Verbraucherschutz und die Förderung der Zollabfertigung (nach dem Grundsatz „Vorfahrt für KMU“),
- Grundsätze einer guten Verwaltung, Rechtssicherheit und Transparenz,
- Bedeutung und Vorrang des menschlichen Faktors und des Erhalts von Arbeitsplätzen.

## 6. Notwendige allgemeine Reformen

6.1. Nach den Vorschlägen der Kommission, die der EWSA unterstützt, muss die operative Vision der Zollunion weiterentwickelt werden zu einer kohärenten Strategie mit einem klaren Zeitplan, die sich auf die oben dargelegten Prinzipien sowie die im folgenden erläuterten Aspekte gründet.

6.2. Es müssen eine Folgenabschätzung und ein Bericht zur Bewertung des neuen Zollkodexes der Union (mit einem Zwischenbericht noch vor Ende 2017) vorgelegt werden, und zwar nach dem Vorbild früherer, umfassenderer Folgenabschätzungen und für alle Tätigkeitsbereiche<sup>(4)</sup>, so dass die Strategie darauf ausgerichtet wird, Problembereiche, Schwächen, Überschneidungen, Inkonsequenzen und Maßnahmen, die mittlerweile veraltet sind, zu beseitigen und die folgenden Schritte ausgehend von einer soliden Grundlage erfolgen können<sup>(5)</sup>. In der Folgenabschätzung muss insbesondere auch auf die Folgen für die Beschäftigten der Zollämter eingegangen werden.

6.3. Der Schwerpunkt muss darauf gelegt werden, dass Zoll- und Verwaltungsbehörden Informationen und bewährte Vorgehensweisen austauschen und dabei systematisch und konsequent IT einsetzen. Dazu muss geprüft werden, ob die bestehenden Datenbanken für die Zwecke des Zolls genutzt werden können.

6.4. Ein dezentrales und unternehmensfreundliches Modell, das sich auf die Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten stützt, kann nur erfolgreich sein, wenn es sich nach den nationalen Verwaltungsbehörden richtet. Nötig ist folglich die Schaffung ständiger und flexibler institutioneller Strukturen. Deshalb wird vorgeschlagen, unter Leitung der Kommission und unter Beteiligung der Gruppe für Zollpolitik ein Unterstützungsgremium bzw. -organ mit folgender Zielsetzung zu schaffen:

- Unterstützung in Fragen der Umsetzung der Rechtsvorschriften zu leisten — unter anderem durch Erarbeitung eines kohärenten Leitfadens für die Anwendung des Zollkodexes der Union und durch Systematisierung der übrigen Texte;
- Verwaltung der IT-Infrastruktur; Einbeziehung der europäischen Zollhochschule<sup>(6)</sup>, die nach dem EU-Kompetenzrahmen für den Zollbereich dafür zuständig sein wird:
  - auf der Grundlage europäischer Lehrpläne eine hohe Spezialisierung und Förderung des Fachwissens der im Zollbereich Tätigen zu gewährleisten;
  - Programme für operative Maßnahmen sowie für Weiterbildung speziell zu Fragen der Sicherheit zu organisieren;
- einen kohärenten Leitfaden für die Anwendung des Zollkodexes der Union und seine Durchführungsbestimmungen zu erarbeiten und die geltenden Vorschriften zu systematisieren;
- die IT-Systeme gemeinsam zu verwalten, damit Informationen und Verfahren auf einer einheitlichen Plattform zugänglich sind, was auch Unternehmen aus Drittstaaten zugutekommt. Dazu muss unverzüglich die Umstellung auf ein papierloses Arbeitsumfeld verstärkt werden, wozu ein gemeinsamer Referenzrahmen nötig ist, um die Verfahren, wie im Zollkodex der Union vorgesehen, zu vereinfachen;
- über die Festlegung von Leitlinien zu entscheiden, in denen dargelegt wird, wie rasch und unmittelbar auf neue Herausforderungen reagiert werden kann.

<sup>(4)</sup> Mitteilung der Kommission zum Entwurf einer Strategie für die Reform der Governance der EU-Zollunion (GD TAXUD, A1, 07/2015).

<sup>(5)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zur Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit der Umsetzung des Zollkodexes der Union (2016/3024(RSP)) P8\_TA(2017)0011.

<sup>(6)</sup> Diesen Vorschlag hat der EWSA auch in seiner Stellungnahme zum Zollkodex der Union unterbreitet, ABL C 229 vom 31.7.2012, S. 68, dabei ging es um ein Institut für die Ausbildung von Zollbeamten. Die Europäische Kommission hat diesen Vorschlag im Zollkodex der Union nicht aufgegriffen.

In Bezug auf dieses Gremium bekräftigt der EWSA seine Position und empfiehlt die Schaffung eines Soforteinsatzteams der EU, das die besondere und wichtige Arbeit der Zollbehörden unterstützt, insbesondere der Zollämter an den Außengrenzen der EU.

6.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Gruppe für Zollpolitik der Kommission, die informell tätig ist und bislang nur über minimale Zuständigkeiten und nur sehr wenig Einfluss verfügt, eine wichtige Rolle in der neuen Phase der Governance der Zollunion spielen kann<sup>(7)</sup>. Der EWSA schlägt vor, ihr eine Geschäftsordnung zu geben, und fordert die Mitgliedstaaten auf, im Sinne einer reibungslosen Tätigkeit der Gruppe zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus ist auch der umfassende Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Sachverständigengruppen in Fragen der Zollpolitik in den Augen des EWSA von Bedeutung.

6.6. Das Programm Zoll 2020 hat nach Auffassung des EWSA positive Ergebnisse in Bezug auf die Verbreitung und Weitergabe von Informationen über die Zollunion an Zollbedienstete sowie Unternehmen gebracht und ist somit ein nützliches Werkzeug für die Kooperation der EU mit den Bewerberländern sowie den möglichen Bewerberländern<sup>(8)</sup>. Seine Ausweitung und Verlängerung über den ursprünglich geplanten Zeitraum hinaus wird deshalb zur Verbreitung horizontaler Maßnahmen<sup>(9)</sup> zu folgenden Aspekten beitragen:

- kontinuierliche und hochwertige technische Aus- und Weiterbildung des Personals auf der Grundlage europäischer Daten und Modelle;
- Investition und Finanzierung zur Verbesserung und Modernisierung der Infrastrukturen für eine nichtinvasive Erkennung und Laboruntersuchung sowie Investitionen in das Personal der nationalen Behörden zur Vollendung des einheitlichen digitalen Systems.

6.7. Der EWSA ist zudem der Auffassung, dass das Programm Fiscalis 2020, das auf die Verbesserung der Steuersysteme der Mitgliedstaaten abzielt, in gleicher Weise zur Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen und zur Förderung einer besseren Zusammenarbeit von Steuer- und Zollbehörden auf zwischenstaatlicher Ebene beitragen könnte.

6.8. Der EWSA unterstützt die Bemühungen der Kommission, die unter anderem auch in ihrer Mitteilung zum Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer zum Ausdruck kommen, die Zusammenarbeit durch die Schaffung eines Instrumentariums zu fördern, das den gesetzgebenden und sonstigen Gremien der Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen Steuerbetrug im Bereich der Mehrwertsteuer zur Verfügung steht. Dieses Instrumentarium soll dem besseren Übergang zum endgültigen Mehrwertsteuersystem in der EU für den grenzüberschreitenden Handel auf der Grundlage des Bestimmungslandprinzips dienen.

6.9. Der EWSA unterstützt Initiativen nach den Standards und im Rahmen des Dialogs der Weltzollorganisation und begrüßt deshalb, dass es den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sowie einheitliche Akkreditierungen und Bewilligungen gibt. Aus diesem Grund fordert er die Kommission auf, ihren möglichen Ausbau zu prüfen, mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand und die administrativen Hürden für die Unternehmen weiter zu verringern.

6.10. In diesem Zusammenhang hält es der EWSA auch für nötig, sich um die Einhaltung und Anwendung des WTO-Übereinkommens über Handelserleichterungen zu bemühen, mit dem die internationalen Verfahren für Importe und Exporte, Zollformalitäten sowie die Bestimmungen für die Durchfuhr vereinfacht und präzisiert werden. Darüber hinaus sollte das Verfahren für den Abschluss von Abkommen über gegenseitige Amtshilfe mit den Handelspartnern intensiviert werden, um der sich ständig ausweitenden Handelszusammenarbeit mit Drittstaaten vollauf Rechnung zu tragen.

6.11. Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Rechtsrahmen in Bezug auf Zollrechtsverletzungen und Sanktionen, bei dem es leider erhebliche Verzögerungen gab und dessen Annahme durch die Positionierung des Parlament in erster Lesung, im Verein mit der bereits verabschiedeten Stellungnahme des EWSA<sup>(10)</sup>, zu mehr Einheitlichkeit und Rechtssicherheit beitragen wird.

<sup>(7)</sup> Gruppe für Zollpolitik — Ordentliche Mitglieder (auf Ebene der Generaldirektoren der Zollbehörden der EU (E00944)).

<sup>(8)</sup> Es nahmen die 28 Mitgliedstaaten sowie sechs Bewerberländer und mögliche Bewerberländer teil.

<sup>(9)</sup> Siehe zum Beispiel: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme\\_de](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_de).

<sup>(10)</sup> Siehe ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 57.

6.12. Der EWSA hält es für unabdingbar, auf der Grundlage des Prinzips der einzigen Prüfung eine einheitliche europäische Anlaufstelle (Portal) zu schaffen, die den Verwaltungsaufwand minimieren und die Zollabfertigung drastisch vereinfachen wird. Dies erfordert den unverzüglichen Aufbau einer Datenbank der Bewilligungen auf EU-Ebene und deren automatische Prüfung.

6.13. Der EWSA ist besorgt über die Veränderungen, die sich infolge des Brexits an den EU-Grenzen vollziehen werden. Dennoch spricht er sich dafür aus, dass die Verhandlungen in voller Transparenz und in gutem Glauben geführt werden. Er ist der Auffassung, dass das Festhalten am Friedensprozess in Nordirland gewährleistet sein muss und dass eine „harte Grenze“ vermieden werden muss, jedoch so, dass der Union und ihren Interessen kein Schaden entsteht.

## **7. Notwendige Reformen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Sicherheit und Gesundheitsschutz, Umweltmaßnahmen)**

7.1. Der Fokus muss auf den Schutz der Grenzen der EU vor Bedrohungen durch Schaffung von Synergien mit Nachbarstaaten oder Bewerberländern sowie potenziellen Bewerberländern und ihren Zollbehörden gerichtet sein, um Gefahren, die sich aus außergewöhnlichen sicherheitsrelevanten Aspekten ergeben, bewältigen zu können (Betrug und damit zusammenhängende rechtswidrige Handlungen, Terrorismus, Vorfälle in den Bereichen Gesundheitsschutz, Tier- und Pflanzenschutz sowie Umweltschutz), wobei aus denselben Gründen zugleich die Möglichkeiten der Stärkung der internationalen Zusammenarbeit zu prüfen sind, insbesondere im Verhältnis zu möglichen und aktuellen Handelspartnern.

7.2. Es muss systematisch geprüft werden, inwieweit andere, seit mehr als einem Jahrzehnt unverändert geltende Rechtsvorschriften, die wesentlichen Einfluss auf die Governance der Zollunion haben, reformbedürftig sind. Die REFIT-Plattform könnte ein nützliches Instrument sein, mit dessen Hilfe geprüft werden kann, ob der rechtliche Rahmen der Zollvorschriften diesbezüglich geeignet ist. Der EWSA betont jedoch, dass etwaige Reformen die Erleichterung des rechtmäßigen Handels und den Schutz der Grundrechte nicht beeinträchtigen dürfen.

7.3. Der EWSA begrüßt die Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement und weist darauf hin, dass die Anstrengungen auf anderen Gebieten als denen des Zolls intensiviert werden müssen, wie im Fortschrittsbericht der Kommission von 2016 festgestellt wird.

7.4. Schließlich begrüßt der EWSA zwar die Bemühungen auf bilateraler Ebene, ist jedoch der Auffassung, dass die Zusammenarbeit der Zoll-, Justiz- und Polizeibehörden zur effizienteren Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und des Waffenschmuggels sowie zum Schutz des geistigen Eigentums, der Güter mit doppeltem Verwendungszweck und entsprechender Technologien durch risikobasierte Kontrollen weiter institutionalisiert und zentral koordiniert werden muss, wie im Risikomanagementsystem für den Zoll und unter gebührender Berücksichtigung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement sowie des Aktionsplans der Europäischen Kommission für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung festgelegt. Zudem müssen mehr Anstrengungen unternommen werden, um die Produktfälschung und -piraterie effizient und wirksam zu bekämpfen.

7.5. Die Verfahren zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, auf der Grundlage der öffentlichen Konsultation und der Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ müssen beschleunigt werden.

7.6. Die schwarze Liste der Länder, die die Geldwäsche nicht in ausreichendem Maße bekämpfen, muss für interne Zwecke erneut überprüft werden. Diese Liste wurde vom Europäischen Parlament abgelehnt, weil sie den aktuellen Gegebenheiten nicht völlig entsprach, weshalb die Kontrollen intensiviert werden müssen, wie auch in der derzeit zu ändernden Richtlinie (vierte Geldwäscherichtlinie) vorgesehen.

7.7. Der EWSA fordert den Rat und das Parlament auf, die Annahme des Vorschlags über die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft abzuschließen, die für die Ermittlungen, die Strafverfolgung und die Eröffnung von Gerichtsverfahren gegen Personen zuständig ist, die Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union begangen haben.

7.8. Nach Auffassung des EWSA muss nach dem Vorbild der Strategie für die integrierte Grenzverwaltung und auf der Grundlage der Verordnung (EU) 2016/1624 sowie unter besonderer Bezugnahme auf die Europäische Sicherheitsagenda die horizontale Zusammenarbeit etwa zwischen folgenden europäischen (dezentralen und nicht dezentralen) Organisationen intensiviert und gestärkt werden: dem Europäischen Polizeiamt (Europol), dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) und dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO). Ziel der Zusammenarbeit ist:

- die Förderung des Dialogs zwischen den einzelnen Stellen sowie der Einbeziehung des Zolls, um über die Mitgliedstaaten die Maßnahmen und die Präsenz der Union an den Außengrenzen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten zu verstärken,
- die Schaffung eines Frühwarnsystems zum Austausch von Informationen und Daten (Austausch von Daten zur Lieferkette und risikorelevanten Informationen) im Einklang mit den europäischen Datenschutzvorschriften sowie unter gebührender Berücksichtigung der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020),
- die Modernisierung der Zollkontrollen und die Entwicklung der Koordinierung der Zollzusammenarbeit auf EU-Ebene,
- die Erhebung, der Austausch und die Erfassung bewährter Verfahren zur gemeinsamen Nutzung und Zusammenfassung von Kapazitäten und Fähigkeiten,
- die Vorbereitung der Umstellung auf das System der intelligenten Grenzen.

Brüssel, den 20. September 2017

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Georges DASSIS

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl“**

(COM(2017) 139 final)

(2017/C 434/08)

Berichterstatter: **Michael IKRATH**

Mitberichterstatter: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Befassung	Europäische Kommission, 26.4.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	5.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung	136/0/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass die Kommission derzeit von regulatorischen Maßnahmen absieht, und er unterstützt sie in ihrer Entschlossenheit, die einschlägigen Wettbewerbsregeln anzuwenden, wenn sich dies zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs (level playing field) und zum Schutz der Verbraucher erforderlich erweisen sollte.

1.2. Der EWSA begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, über den Aktionsplan zu einer Vertiefung des Binnenmarktes zu gelangen. Hierzu bedarf es einerseits einer schrittweisen Ausweitung der Wirtschafts- und Währungsunion und andererseits einer weiteren Harmonisierung der Finanzdienstleistungen und Finanzprodukte in Kombination mit digitaler Innovation, wobei gleiche, von Technologie und Geschäftsmodell unabhängige Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen sind.

1.3. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihre Bemühungen um eine gründliche, harmonisierte, koordinierte und systematische Anwendung der breiten Palette europaweit geltender Regelungen zu verstärken, um für eine vollständige Einbeziehung der Verbraucher zu sorgen und sie zugleich vor den zahlreichen Risiken zu schützen, die mit den neuen finanziellen Szenarien einhergehen.

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass insbesondere das Augenmerk auf die klassischen Kundenbanken (Retailbanken/Boring Banks) als zentraler Vermittler von solchen Dienstleistungen und Produkten gelegt werden soll. Traditionell haben diese Banken, insbesondere regionale oder lokale Banken, hohes Vertrauen bei den EU-Verbrauchern und die Tendenz, den Anbieter zu wechseln, ist eher gering. Dennoch sollten Cross-border-Produkte forciert werden, die damit die Idee des Binnenmarktes, der Personenfreizügigkeit und des freien Warenverkehrs unterstreichen.

1.5. Zugleich sollte auf die Bedenken der Verbraucher eingegangen werden, die u. a. die sprachlichen und rechtlichen Unterschiede, die höheren Gebühren für Gebietsfremde, die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Finanzdienstleistungen und -produkten für Gebietsfremde, die unterschiedliche Besteuerung, die übergenaue Anwendung der Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung und die Wechselkursrisiken betreffen.

1.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, in einer Studie zu untersuchen, wie hoch der Anteil jener wirtschaftlich schwachen Kreditnehmer ist, die national nicht mehr erhältliche Konsumkredite grenzüberschreitend aufnehmen (Loan shopping) und sich damit dem hohen Risiko der Überschuldung aussetzen.

1.7. Zur Vergleichbarkeit und Transparenz der Finanzdienstleistungen und -produkte sowie zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den EU-Mitgliedsländern empfiehlt der EWSA, Maßnahmen zu ergreifen um zu gewährleisten, dass die steuerliche Ausgestaltung der Produkte und Dienstleistungen kein Hindernis mehr für einen fairen Wettbewerb ist.

1.8. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, geeignete, unabhängige und obligatorische zertifizierte Instrumente für einen Vergleich der unterschiedlichen Finanzprodukte in den verschiedenen Rechtsräumen der EU zu gewährleisten.

1.9. Der EWSA empfiehlt eine Regulierung für außereuropäische IT-Riesen wie Google, Apple & Co., die durch ihre Kundendatenbanken maßgeschneiderte Produkte im direkten Vertrieb anbieten können, ohne den EU-Verbraucherschutzregeln und anderen Regulierungen zu unterliegen.

1.10. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Digitalisierung das Verbraucherverhalten fortwährend und ständig verändert. Deshalb begrüßt und unterstützt er die Schwerpunktsetzung der Kommission zugunsten der Forcierung des digitalen Binnenmarktes mit Schwerpunkt Finanzdienstleistungen. Deshalb legt sie berechtigterweise ihren Fokus auf die Beseitigung jener Hürden, die den grenzüberschreitenden digitalen Vertrieb behindern (*Geoblocking*). Darin liegt nach Auffassung des EWSA die einzige Chance, zu einem echten Binnenmarkt der Finanzdienstleistungen für Verbraucher zu gelangen.

1.11. Im Bereich der Finanztechnologie sollten im Sinne eines langfristig ausgerichteten Rechtsrahmens und mit Blick auf eine möglichst weitgehende Wahrung der Finanzstabilität nach Ansicht des EWSA für alle Finanzdienstleister gleiche Wettbewerbsbedingungen und für die Verbraucher stets dieselben Garantien wie im traditionellen Bankensektor gelten.

1.12. Der EWSA empfiehlt der Kommission, neben den im Aktionsplan bereits enthaltenen Verbraucherprodukten weitere Produkte zu definieren, die sich durch Einfachheit auszeichnen und dieselben Merkmale aufweisen, sodass sie vergleichbar und transparent sind. Diese eröffnen die Möglichkeit, EU-weit als „Leuchtturmprodukte“ über die unterschiedlichen Vertriebssysteme (FinTech-Unternehmen, klassische Filialen, etc.) angeboten zu werden und dem Verbraucher Produktvertrauen zu vermitteln. Aufgrund gesicherter Informationen über das Produkt und der Transparenz des Produktes kann der Verbraucher ohne Risiko EU-weit den besten Anbieter wählen.

1.13. Die Unabhängigkeit zwischen den verschiedenen an der Verwaltung derselben Finanzdienstleistung beteiligten Akteure, mit der etwaige Interessenkonflikte vermieden werden, sollte verstärkt werden, da hiermit eine verantwortungsvolle Steuerung und eine wirksame Überwachung der Finanzdienstleistungen ermöglicht wird.

1.14. Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, regelmäßig zu überprüfen, wie sich die einzelnen Vorschriften auf die Entwicklung von Finanzprodukten und -dienstleistungen für Verbraucher auswirken, und zugleich hierfür die Aufsichtsbehörden mit entsprechend mehr Ressourcen auszustatten. Außerdem weist er darauf hin, dass als Schlüsselfaktor für die Stärkung des Verbrauchervertrauens unbedingt wirksame Mechanismen für eine alternative Streitbeilegung und die Online-Streitbeilegung bei grenzüberschreitenden Geschäften erforderlich sind.

1.15. Wenn wir schließlich effiziente und möglichst kostengünstige Ergebnisse für die Bürger und Unternehmen erzielen wollen, sollten nach Ansicht des EWSA alle Maßnahmen und Dokumente zu diesem Thema auf den Grundsätzen des REFIT-Programms aufbauen und diesen Rechnung tragen. Ohne bei den klaren Zielen in diesem Bereich Abstriche zu machen, müssen künftige diesbezügliche Rechtsvorschriften und Regelungen einfach bleiben und unnötige Hindernisse beseitigen. Ebenso muss jegliche Überregulierung auf nationaler oder regionaler Ebene vermieden werden, um einen echten, nicht fragmentierten Binnenmarkt zu erreichen.

## 2. Hintergrund

2.1. Mit dem vorliegenden Aktionsplan wird das Ziel verfolgt, den europäischen Verbrauchern eine größere Auswahl an und einen besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen in der EU zu eröffnen.

2.2. Es handelt sich um solche Finanzdienstleistungen, die einen wesentlichen Teil des Alltagslebens eines Verbrauchers ausmachen, wie Spareinlagen auf Girokonten, Zahlungsdienste, Kreditkarten, Hypotheken und sonstige Kredite sowie verschiedene Versicherungsformen.

2.3. Der Aktionsplan ist ein wesentliches Element der Entwicklung eines vertieften und fairen Binnenmarktes. Im Hinblick auf die Finanzdienstleistungen bedeutet dies, dass der Wettbewerb der Finanzdienstleister und die Auswahlmöglichkeiten für den Verbraucher verbessert werden müssen, damit die Verbraucher von niedrigeren Preisen, höherer Produktqualität und Innovationen profitieren können.

2.4. Die Verbraucher sollen frei aus einem breiten Spektrum von in der gesamten EU verfügbaren Finanzdienstleistungen und -produkten wählen können, wobei es nicht mehr relevant sein sollte, in welchem Mitgliedsland sich der Anbieter befindet.

2.5. Den Anbietern von Finanzdienstleistungen und -produkten soll ermöglicht werden, die Vorteile des EU-weiten Marktes (Binnenmarkt) für sich auszuschöpfen.

2.6. Die EU hat bereits eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, um einen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen für Verbraucher zu schaffen, wie die Richtlinie über Zahlungskonten<sup>(1)</sup>, die Hypothekarkreditrichtlinie<sup>(2)</sup>, die Richtlinie über den Versicherungsvertrieb<sup>(3)</sup>, den Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion<sup>(4)</sup>, die Strategie für den Binnenmarkt<sup>(5)</sup> und die Strategie für den Digitalen Binnenmarkt<sup>(6)</sup>.

2.7. Um die verbleibenden Hindernisse zu erfassen und zu beseitigen, wurde auf Basis der Konsultationen zu dem von der Kommission vorgelegten Grünbuch<sup>(7)</sup> der vorliegende Aktionsplan verfasst.

2.8. Der Aktionsplan enthält drei Hauptbereiche:

- das Vertrauen der Verbraucher und deren Position zu stärken;
- den Abbau rechtlicher und regulatorischer Hindernisse zu forcieren;
- die Entwicklung innovativer digitaler Dienstleistungen nachhaltig zu unterstützen.

Zur Umsetzung wurden 12 Aktionen definiert.

2.9. Angesichts des Umstandes, dass nur 7 % der Verbraucher derzeit Finanzdienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat nützen, setzt der Aktionsplan seine Priorität in die Entwicklung von Finanztechnologien und Onlinegeschäften.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA stellt fest, dass ein EU-Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen nur geschaffen werden kann, wenn die unterschiedlichen Projekte der EU zum Thema „Finanzmarkt“ harmonisiert werden. So betrifft beispielsweise die Kapitalmarktunion alle Mitgliedsländer der EU, hingegen ist die Bankenunion mit den 3 Säulen nur für die Eurozone relevant und die Märkte der „neuen“ Mitgliedstaaten sind nicht berücksichtigt. Das zieht nach sich, dass es unsichtbare Grenzen für das angestrebte grenzüberschreitende Angebot von Finanzdienstleistungen bzw. -produkten gibt.

3.2. Der EWSA erachtet es daher als zweckmäßig, zeitgleich mit einer weiteren Vertiefung des Binnenmarktes von Finanzdienstleistungen, die Ausweitung der Wirtschafts- und Währungsunion voranzubringen: ohne die allmähliche Teilnahme aller Länder an der gemeinsamen Währung — besonders im digitalen Bereich — wird der Aktionsplan nur unvollkommen umsetzbar sein. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass alternative digitale Währungen wie Bitcoin diesen Umstand nützen und damit die Sicherheit, den Datenschutz und das Kundenvertrauen bei grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen gefährden können.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass das Finanzdienstleistungsgeschäft derzeit für Verbraucher ein lokales und regionales Geschäftsmodell ist. So lange wie die Befürchtungen und Unsicherheiten hinsichtlich des neuen finanziellen Szenarios fortbestehen, unterstützt er daher die Feststellung der Kommission „dass sich die meisten Privatkunden von Finanzdienstleistern vermutlich auch künftig aufs Inland orientieren werden“<sup>(8)</sup>.

3.4. Ein zentrales Problem für die Vergleichbarkeit und Transparenz von Finanzprodukten sieht der EWSA in deren unterschiedlicher steuerlicher Ausgestaltung in den Mitgliedsstaaten. Vielfach liegt die Attraktivität wesentlicher Produkte in deren steuerlichen Anreizen, die aber nur den nationalen Steuerbürgern zugutekommen. Zudem stellt die Bekämpfung der Steuervermeidung, die Auslandskonteninhaber unter den Verdacht steuerlicher Unehrlichkeit stellt, ein ernstzunehmendes Hindernis für den grenzüberschreitenden Finanzmarkt dar. Der EWSA fordert daher die Kommission auf, hierzu ergänzende Vorschläge in den Aktionsplan aufzunehmen.

<sup>(1)</sup> ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 214.

<sup>(2)</sup> ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 34.

<sup>(3)</sup> ABl. L 26 vom 2.2.2016, S. 19.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final, EWSA-Stellungnahme (AbL. C 133 vom 14.4.2016, S. 17).

<sup>(5)</sup> COM(1999) 624 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 176 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 630 final.

<sup>(8)</sup> Grünbuch für Finanzdienstleistung im Binnenmarkt, COM(2007) 226, Punkt 10, Seite 7.

3.5. Trotz der großen Anstrengungen seitens der Kommission haben laut Eurobarometer 446 nur 7 % der EU-Bürger grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen in Anspruch genommen. Unklar ist zudem, wie hoch der Anteil jener wirtschaftlich schwachen Kreditnehmer ist, die national nicht mehr erhältliche Konsumkredite grenzüberschreitend aufnehmen (Loan shopping) und sich damit dem hohen Risiko der Überschuldung aussetzen. Der EWSA regt daher an, eine diesbezügliche Untersuchung durchzuführen.

3.6. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass sich die grenzüberschreitende Nachfrage auf sprachverwandte Grenzregionen bezieht. Allerdings wechselt auch innerhalb der nationalen Märkte nicht einmal ein Drittel der Verbraucher die Anbieter. Einer der Hauptgründe hierfür ist die größere Zufriedenheit vor allem mit den lokalen oder regionalen traditionellen Retailbanken (vgl. EBS 446). Unter diesem Aspekt verweist der EWSA darauf, dass die Profitabilität insbesondere der regionalen Retailbanken seit der Finanzkrise unter großem Druck steht. Es ist daher zu bedenken, wie weit die mit einem relativ geringen Kundenanteil anderer Mitgliedstaaten verbundenen hohen Kosten für die Banken zu stemmen sind. Der EWSA fordert die Kommission auf, auch andere Gründe für diesen niedrigen Prozentsatz an grenzüberschreitenden Finanzproduktkäufen anzugehen, z. B. sprachliche und rechtliche Unterschiede, höhere Gebühren für Gebietsfremde, die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Finanzdienstleistungen und -produkten für Gebietsfremde, die unterschiedliche Besteuerung, die übergenaue Anwendung der Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung, die Wechselkursrisiken usw.

3.7. In diesem Zusammenhang erachtet es der EWSA als notwendig, höchstes Augenmerk darauf zu legen, dass gerade die Funktion der lokalen und regionalen Retailbanken als „Finanzdienstleister des Verbrauchervertrauens“ gesichert bleibt. Hierzu bedarf es einer viel stärker differenzierenden Bankenregulierung im Sinne eines konsequent durchgesetzten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>(9)</sup>. Nur unter dieser Bedingung können diese Banken erfolgreich bei Innovationen als Vorreiter vorangehen oder diese umsetzen.

3.8. Nach Meinung des EWSA wird nur unter dieser Voraussetzung den berechtigten Intentionen der Kommission Rechnung zu tragen sein, dass der Finanzsektor die für den Ausbau des Binnenmarktes erforderlichen, modernen Technologien zu nutzen vermag und dieser zugleich finanziell gesund und für Verbraucher und Anleger sicher bleibt.

3.9. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Digitalisierung das Verbraucherverhalten fortwährend und ständig verändert. Deshalb begrüßt und unterstützt er die Schwerpunktsetzung der Kommission zugunsten der Forcierung des digitalen Binnenmarktes mit Schwerpunkt Finanzdienstleistungen. Deshalb legt sie berechtigterweise ihren Fokus auf die Beseitigung jener Hürden, die den grenzüberschreitenden digitalen Vertrieb behindern (*Geoblocking*). Dies bietet nach Auffassung des EWSA eine gute Chance, zu einem echten Binnenmarkt der Finanzdienstleistungen für Verbraucher zu gelangen. Dennoch sind auch noch andere Maßnahmen (wie in Ziffer 3.6 beschrieben) erforderlich.

3.10. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die weitere Arbeit einerseits hauptsächlich auf die angemessene Durchsetzung der bereits verabschiedeten Rechtsvorschriften (siehe Ziffer 2.6) konzentriert werden soll. Andererseits besteht jedoch das Erfordernis zusätzlicher Maßnahmen, die sicherstellen, dass die Vorteile eines EU-weiten Finanzbinnenmarktes für den Verbraucher weiter erschlossen werden.

3.11. Diesbezüglich begrüßt der EWSA, dass der Aktionsplan einen ambitionierten Maßnahmenfahrplan enthält und erwartet von den nationalen Gesetzgebern, Aufsichtsbehörden und Verbraucherorganisationen, dass sich diese konsequent an der Umsetzung dessen beteiligen. Hierbei kommt auch den Sozialpartnern eine wesentliche Aufgabe zu.

3.12. Ebenso begrüßt der EWSA, dass für die Marktteilnehmer mehr Möglichkeiten für die Entwicklung ihrer individuellen Finanzdienstleistungen, besonders hinsichtlich der digitalen Innovation, eingeräumt werden. Auf diese Weise wird den aktuell sehr unterschiedlichen Marktbedingungen in den Mitgliedstaaten im Sinne der gemeinsamen Zielsetzung adäquat Rechnung getragen.

3.13. Der EWSA empfiehlt der Kommission, neben den im Aktionsplan bereits enthaltenen Verbraucherprodukten weitere leicht vergleichbare und völlig transparente Produkte zu definieren, die sich durch Einfachheit auszeichnen und dieselben Merkmale aufweisen. Diese eröffnen die Möglichkeit, EU-weit als „Leuchtturmprodukte“ über die unterschiedlichen Vertriebssysteme (FinTech-Unternehmen, klassische Filialen, etc.) angeboten zu werden und dem Verbraucher Produktvertrauen zu vermitteln. Aufgrund gesicherter Informationen über das Produkt und der Transparenz des Produktes (Standardterminologie, Vermeidung allzu professioneller Beschreibungen, klare und verständliche Vertragsbestimmungen) kann der Verbraucher ohne Risiko EU-weit den besten Anbieter wählen.

<sup>(9)</sup> ABl. C 209 vom 30.6.2017, S. 36.

3.14. Nach Meinung des EWSA wird die wirksame Kombination neuer Onlinetechnologien mit vergleichbaren und transparenten Verbraucherprodukten für die weitere Entwicklung eines vertieften Finanzdienstleistungsbinnenmarktes von ausschlaggebender Bedeutung sein.

3.15. Der EWSA begrüßt daher, dass das am 1. Juni vorgelegte Reflexionspapier der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zentrale Aspekte beinhaltet, die auch eine Harmonisierung der Finanzdienstleistungen und -produkte in der EU betreffen. Vor allem geht es hier um eine Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und damit den Finanzdienstleistungsanbietern. Die Vorschläge der Union zur WWU vereinfachen in Folge die Vergleichbarkeit und die Darstellung der jeweiligen „grenzüberschreitenden“ Finanzprodukte.

3.16. Wichtig in diesem Zusammenhang erscheint dem EWSA auch, die Regulierung für FinTech-Unternehmen nachhaltig zu fordern. Während die traditionellen Kundenbanken im Zuge der Finanzkrise 2008-2010 unter anderem durch eine sehr uniformierte Regulierung (Basel III, CRD IV) ihrer Hauptaufgabe — Kreditfinanzierung von KMU und Privatpersonen — nicht mehr hinreichend nachkommen können, unterliegen FinTech-Unternehmen in ihrem Angebot nicht dieser Regulierung. Der EWSA fordert daher vor der Etablierung des Aktionsplans für grenzüberschreitende Finanzdienstleistung für Verbraucher gleiche Wettbewerbsbedingungen durch die Regulierungen für traditionelle Kundenbanken und FinTech-Unternehmen<sup>(10)</sup>.

3.16.1. Die Kommission sollte unbedingt auf die Bedenken der Verbraucher hinsichtlich der Finanztechnologie eingehen, die u. a. den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, Rechtsbehelfsverfahren, Überschuldungsrisiken, die Folgen einer möglichen Insolvenz dieser Plattformen, die mangelnde unabhängige und verantwortungsbewusste Beratung zu den angebotenen Produkten und Dienstleistungen, die Gefahr einer finanziellen Ausgrenzung für Verbraucher ohne digitale Kompetenzen, die Massendatenverarbeitung und -nutzung sowie die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit dieser Produkte betreffen. Hiermit ließe sich das infolge der Krise verloren gegangene Vertrauen der Verbraucher in die Finanzinstitutionen wiederherstellen.

3.17. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Durchführung aller Maßnahmen aus diesem Aktionsplan im Einklang mit dem Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit die Richtlinie über Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen uneingeschränkt einzuhalten und zu beachten.

3.18. Der Aktionsplan wird nur dann die gewünschte Wirkung entfalten, wenn er mit einer schrittweisen Stärkung (sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht) der Aufsichtsfunktionen der Finanzbehörden einhergeht, wobei insbesondere systematische Maßnahmen zur Überwachung des Verhaltens der Anbieter von Finanzdienstleistungen bei der Anwendung der zweiten Zahlungsdienste-Richtlinie (PSD2) und der MiFID-II-Richtlinie zu ergreifen und das komplexe Gleichgewicht zwischen Datenschutz und Transparenz ebenso zu gewährleisten wie die Unterscheidung zwischen Beratungsfunktionen und Produktvermarktung. Bei alledem sollte — wie der EWSA bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch hervorgehoben hat — besonderes Augenmerk auf die Ratingagenturen und die Dienstleistungen unabhängiger Finanzmittler gelegt werden.

3.19. Zur Bekämpfung des Mangels an Finanzwissen, der zu Überschuldung und finanzieller und sozialer Ausgrenzung führen kann, sind Bildung und lebenslanges Lernen erforderlich.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. In Konsequenz der in Ziffer 3 getroffenen Feststellungen, empfiehlt der EWSA der Kommission, sich auf die rasche Umsetzung der unter Aktion 4 „Verbesserung der Qualität und Zuverlässigkeit von Vergleichsportalen für Finanzdienstleistungen“, Aktion 8 „Überprüfung nationaler Verbraucherschutzbestimmungen“, Aktion 10 „Finanztechnologie“ und Aktion 11 „Elektronische Identifizierung“ angeführten Maßnahmen zu konzentrieren.

#### 4.2. (Aktion 11)

Der EWSA sieht in der uneinheitlichen nationalen Umsetzung der geltenden Geldwäschebestimmungen (z. B. Wohnsitzerfordernis) ein entscheidendes Hemmnis für die weitere Entwicklung des Retailbinnenmarktes. Es ist erforderlich, alles daran zu setzen, elektronische Identifizierungsmittel bereitzustellen, die die Aufnahme einer neuen Kundenbeziehung raschest innerhalb des Binnenmarktes sicherstellt. Den Bedenken hinsichtlich Sicherheit und Haftung sollte Rechnung getragen werden, um das Vertrauen der Verbraucher in die Verfahren für die elektronische Identifizierung zu stärken.

<sup>(10)</sup> ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 8.

4.3. Der EWSA begrüßt daher insbesondere die unter Aktion 11 vorgeschlagenen Maßnahmen, wie die Anwendung der eIDAS-Verordnung (Verordnung über elektronische Identifizierung) zu fördern (z. B. Ausdehnung auf B2C) sowie neue Mittel für das „digitale Onboarding“ (z. B. Videoidentifizierungsverfahren) voranzutreiben. In diesem Zusammenhang unterstützt der EWSA die dementsprechende Position des Europäischen Parlaments<sup>(11)</sup> zur 5. Geldwäscherichtlinie<sup>(12)</sup>. All diese digitalen Verfahren sollten nicht den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre untergraben.

#### 4.4. (Aktion 10)

Um dafür zu sorgen, dass die Innovation im Finanzwesen Hand in Hand mit dem Verbraucherschutz geht, plädiert der EWSA für die Schaffung eines Rahmens für die Erprobung neuer Finanzdienstleistungen<sup>(13)</sup>, die nach Prüfung unter Mitwirkung der Interessenträger den Katalog standardisierter Finanzprodukte (im Einklang mit Ziffer 3.12) erweitern könnten.

#### 4.5. (Aktion 8)

Der EWSA unterstützt die unter Aktion 8 vorgeschlagenen Maßnahmen, durch die eine ungerechtfertigte übergenaue Umsetzung (Gold Plating) seitens der Mitgliedstaaten festgestellt und abgebaut werden soll. Gleichwohl sollte dies nicht zu einer Verwässerung der Verbraucherschutzvorschriften führen.

4.6. Des Weiteren empfiehlt der EWSA die für Finanzdienstleistungen geltende Spezialgesetzgebung auf ihre Auswirkung auf den angestrebten Binnenmarkt und auf ihre digitale Eignung zu prüfen. Die Verbraucherinformationen sollten leicht verständlich, einfach und zweckmäßig sein und es den Verbrauchern ermöglichen, die für sie richtigen Entscheidungen zu treffen. Überschießende Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten sind besonders für die Erschließung eines digitalen Binnenmarktes im Finanzdienstleistungsbereich sehr nachteilig. In diesem Sinne ist ein holistischer Prüfungsansatz zu wählen.

#### 4.7. (Aktion 1)

Zu der unter Aktion 1 beabsichtigten Ausweitung der Preis-Verordnung<sup>(14)</sup> über grenzüberschreitende Euro-Zahlungen auf Nicht-Euro-Transaktionen weist der EWSA darauf hin, dass damit für die Anbieter signifikant höherer Aufwand verbunden ist als im Euro. Dem EWSA scheint daher ein Preisabstand zu den reinen Euro-Zahlungen gerechtfertigt. Er tritt daher dafür ein, dass für Nicht-Euro-Transaktionen kostendeckende Preise, die in Entsprechung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auch die Größe des ausführenden Anbieters und die Frequenz derartiger Überweisungen berücksichtigen, zugestanden werden.

#### 4.8. (Aktion 2)

Die Kommission sollte die Transparenzvorschriften für die dynamische Währungsumrechnung verschärfen.

#### 4.9. (Aktion 3)

Der EWSA unterstützt diese Maßnahme der Kommission grundsätzlich, gibt aber zu bedenken, dass aufgrund bisher nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der SEPA-Verordnung<sup>(15)</sup> durch eine Vielzahl von Marktteilnehmern Probleme entstehen, die außerhalb des Verantwortungsbereiches von Verbrauchern und Finanzdienstleistern liegen. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die umfassende Anwendung des Artikels 9 der SEPA-Verordnung (Verbot der IBAN-Diskriminierung) mit Priorität durchzusetzen. Nur dadurch ist eine binnenmarktwirksame Ausweitung des Kontowechselservices herbeizuführen.

#### 4.10. (Aktion 4)

Der EWSA hält die Einhaltung der *Grundprinzipien für Vergleichswerkzeuge* (*Key principles for comparison tools*) für unerlässlich und fordert die Kommission auf, unter Mitwirkung der Interessenträger, insbesondere der Verbraucherschutzorganisationen, die derzeit bestehenden Internetportale streng zu überwachen. Vergleichswebsites sollten bestimmte Unabhängigkeits- und Transparenzkriterien erfüllen. Außerdem sollte ihre Zertifizierung verbindlich vorgeschrieben werden.

<sup>(11)</sup> A8-0056/2017.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 450, EWSA-Stellungnahme (ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 121).

<sup>(13)</sup> Siehe ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 8, Ziffer 1.4.1.

<sup>(14)</sup> ABl. L 266 vom 9.10.2009, S. 11.

<sup>(15)</sup> ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 214.

Des Weiteren schlägt der EWSA vor, gemeinsam mit den Interessenträgern die Einrichtung einer unabhängigen, europaweiten Vergleichsportals mit den vorgenannten grenzüberschreitenden Leuchtturm-Finanzprodukten (siehe Ziffer 3.13) zu prüfen.

#### 4.11. (Aktion 9)

Der EWSA befürwortet die Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, um die Harmonisierung der Kreditwürdigkeitsprüfung auf europäischer Ebene voranzutreiben, da die grenzüberschreitende Aufnahme von Konsumkrediten durch wirtschaftlich leistungsschwache Verbraucher zu einem Verschuldensrisiko führt. Er befürwortet daher, einheitliche Mindestkriterien für die Kreditwürdigkeitsprüfung herbeizuführen, in die auch die bereits bestehenden einheitlichen Bonitätsprüfungsstandards (Richtlinie 2008/48/EG <sup>(16)</sup>, Richtlinie 2014/17/EU <sup>(17)</sup>) einzubeziehen sind. Es ist darauf zu achten, dass dadurch nicht die neuen Basel III-Bonitätsprüfungsmodelle auf Algorithmbasis (Credit-Tech) in Frage gestellt werden.

#### 4.12. (Aktion 7)

Der EWSA unterstützt die Bemühungen der Kommission, Wege zur Vermeidung der Überschuldung der Verbraucher zu finden. Daher müssen Finanzbildung sowie lebenslanges Lernen, gekoppelt mit Regeln für eine verantwortungsvolle Kreditvergabe und Rechtsvorschriften über die Verbraucherinsolvenz <sup>(18)</sup> ein zentrales Anliegen sein. Um eine ambitioniertere und einheitlichere Finanzbildung voranzutreiben, empfiehlt der EWSA der Kommission im Rahmen ihrer laufenden Überarbeitung des europäischen Schlüsselkompetenzkataloges, die Finanzbildung als zusätzliche Kompetenz zu definieren. Den Sozialpartnern kommt hierbei eine besondere Verantwortung zu.

4.13. Ebenso sollte die Kommission unbedingt ihre Aufmerksamkeit auf die Schnellkredite für Verbraucher richten, denen es häufig an Transparenz mangelt und die alle möglichen missbräuchlichen Klauseln beinhalten, während sie gleichzeitig mit irreführenden Geschäftspraktiken einhergehen, die dadurch legitimiert werden, dass sie in den wichtigsten Medien (Presse, Radio und Fernsehen) publik gemacht werden. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten auf, in enger Zusammenarbeit mit den Verbraucherverbänden für eine angemessene Überwachung des Marktverhaltens dieser Unternehmen zu sorgen.

Brüssel, den 20. September 2017

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS

<sup>(16)</sup> ABl. L 133 vom 22.5.2008, S. 66.

<sup>(17)</sup> ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 34.

<sup>(18)</sup> ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 38.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:**

**„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)“**

(COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS))

**und „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“**

(COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS))

(2017/C 434/09)

Berichterstatter: **Michael McLOUGHLIN**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 21.11.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	182/2/11

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Ziele der Kommissionsvorschläge im Bereich der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB).

1.2. Nach Ansicht des EWSA sollte angesichts der heiklen Fragen im Zusammenhang mit der Subsidiarität und der staatlichen Souveränität alles dafür getan werden, um die GKKB auf dem Konsensweg zu verwirklichen.

1.3. Der EWSA kann nachvollziehen, warum die Kommission einen zweistufigen Ansatz gewählt hat, fordert jedoch die rasche Einführung der zweiten Stufe nach der Einigung über die gemeinsame Grundlage, da die Unternehmen erst nach der Konsolidierung in den Genuss der größeren Vorteile kommen werden. Zwar ist schon in der ersten Phase mit positiven Folgen in Bezug auf die Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung zu rechnen, doch wird die Konsolidierung das Vorhaben abrunden.

1.4. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission mit der Neuauflage des Vorschlags für eine GKKB zwei Ziele verfolgt, nämlich erstens die Förderung des Binnenmarkts und zweitens die Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung, indem die Einkünfte dort zugewiesen werden, wo die Wertschöpfung erfolgt. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, als wirksame Maßnahme zur Bekämpfung von Betrug und zur Förderung des Wachstums beide Schritte abzuschließen.

1.5. Wie schon 2011 empfiehlt der EWSA eine erneute Überprüfung der Aufteilungsformel für die GKKB. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob geistiges Eigentum aus der Formel ausgeklammert werden sollte. Möglicherweise muss auch der Faktor des Umsatzes nach Bestimmungsort verändert werden, um eine gerechte Umsetzung zu gewährleisten. Der EWSA ist besorgt, dass die Anwendung des vorgeschlagenen Umsatzfaktors dazu führen wird, dass viele der kleineren exportorientierten Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil der steuerpflichtigen Einkünfte an die Mitgliedstaaten mit einem höheren Konsum verlieren werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag auf eine gerechte Formel abzielen sollte und dass unausgewogene Folgen systematisch vermieden werden sollten.

1.6. Der EWSA rät mit Blick auf die Vorschläge zur Abschreibung, dafür zu sorgen, dass die tatsächlichen Erfahrungen der Unternehmen berücksichtigt werden. Für bestimmte Arten von Vermögenswerten, die aufgrund des raschen technologischen Wandels sehr schnell veralten, sind die Abzüge für Abschreibungen möglicherweise zu begrenzt.

1.7. Der EWSA begrüßt die Anerkennung der steuerlichen Behandlung von Eigenkapitalfinanzierungen für Unternehmensinvestitionen in dem Vorschlag, so dass Fremd- wie auch Eigenkapitalfinanzierungen gleichgestellt werden. Unternehmen, die mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert sind, sollten jedoch keine höhere steuerliche Belastung zu tragen haben.

1.8. Der EWSA empfiehlt, dass mit den Vorschläge gleiche Bedingungen unter den Mitgliedstaaten geschaffen werden sollten und dass die Auswirkungen in Bezug auf die Attraktivität für Investitionen sowie die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen detailliert und für jeden einzelnen Mitgliedstaat gesondert geprüft werden sollten. Der EWSA betont, dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Informationen übermitteln sollten, um dies zu ermöglichen.

1.9. Der EWSA empfiehlt, dass die GKKB-Vorschläge angesichts des erklärten Ziels, Rechtssicherheit und Einfachheit zu gewährleisten, nach Möglichkeit für weniger Komplexität sorgen sollten. Besonders wichtig ist dies in Bezug auf die Behandlung immaterieller Vermögenswerte in den Bilanzen der Unternehmen.

1.10. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, für die nötige Flexibilität zu sorgen und sicherzustellen, dass die Staaten und die Unternehmen in der Lage sind, sich auf die sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen auf globaler und nationaler Ebene einzustellen, zugleich jedoch die EU-Verfahren einzuhalten und die gemeinsame Zusammenarbeit zu gewährleisten.

1.11. Die GKKB wären jedoch wirksamer und über sie ließe sich leichter die erforderliche Einstimmigkeit erzielen, wenn die in dieser Stellungnahme dargelegten wesentlichen Bedenken berücksichtigt würden.

## 2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Der neu aufgelegte Vorschlag für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) sieht ein einheitliches Regelwerk zur Berechnung der steuerpflichtigen Unternehmensgewinne in der EU vor und soll damit einen wichtigen Beitrag zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Gerechtigkeit im Binnenmarkt leisten. Mit der GKKB würden grenzübergreifend tätige Unternehmen in der EU statt unterschiedlicher nationaler Regelungen ein einziges System für die Berechnung ihrer steuerpflichtigen Einkünfte anwenden. Unternehmen würden eine einzige Steuererklärung für alle ihre Geschäftstätigkeiten in der EU abgeben und Verluste in einem Mitgliedstaat durch Gewinne in einem anderen Mitgliedstaat ausgleichen. Gruppeninterne Transaktionen sollen nicht mehr auf Ebene des Unternehmens besteuert werden, wodurch Verrechnungspreisprobleme im Bereich der GKKB hinfällig würden. Die konsolidierten steuerpflichtigen Gewinne würden zwischen den Mitgliedstaaten, in denen die Gruppe tätig ist, anhand einer Aufteilungsformel aufgeteilt werden. Jeder Mitgliedstaat würde seinen Anteil an den Gewinnen dann zu seinem eigenen nationalen Körperschaftsteuersatz besteuern.

2.2. Im Vergleich zum Vorschlag von 2011 wurden auch neue Bestimmungen aufgenommen. Zunächst einmal sehen die Vorschläge von 2016 für konsolidierte Gruppen mit einem Jahresumsatz von mehr als 750 Millionen Euro verbindliche statt fakultativer Regelungen vor; zweitens gibt es Regelungen, mit denen Unternehmen ermutigt werden sollen, Investitionen durch Eigenkapital zu finanzieren, um der Tendenz zur Fremdkapitalfinanzierung entgegenzuwirken, und drittens wird ein erhöhter Abzug für Forschung und Entwicklung eingeführt. Außerdem ist in den Vorschlägen für die gemeinsame Bemessungsgrundlage ein vorübergehender grenzüberschreitender Verlustausgleich mit späterer Nachbesteuerung bis zur Einführung der Konsolidierung vorgesehen. Die zweite Stufe der Vorschläge soll in Angriff genommen werden, nachdem eine politische Einigung über die Vorschläge für die gemeinsame Bemessungsgrundlage erzielt wurde. Bis dahin liegt die zweite Phase zur Prüfung beim Rat.

2.3. Der aktuelle Kommissionsvorschlag besteht aus zwei gesonderten Vorschlägen für Richtlinien des Rates: Ein Vorschlag betrifft die Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB), der andere die Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB). Die Aufteilung der beiden Fragen in zwei getrennte Vorschläge ist ein wesentlicher Unterschied zwischen den Vorschlägen von 2016 und denen von 2011. Die Kommission schlägt einen stufenweisen Ansatz vor, wobei es zunächst um die GKB gehen soll, später dann um die GKKB.

2.4. Mit der Neuauflage des Vorschlags für eine GKKB will die Kommission außerdem die aggressive Steuerplanung bekämpfen und den Binnenmarkt fördern. Dabei hat sie eingeräumt, dass der Vorschlag „wahrscheinlich nicht ohne einen stufenweisen Ansatz in allen seinen Teilen angenommen würde“. Die Kommission betont jedoch, dass die Konsolidierung fester Bestandteil der Vorschläge ist. Die obligatorische Anwendung der GKKB für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Millionen Euro ist Teil einer Strategie zur Verbesserung der Wachstumsaussichten und zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vorschläge für Unternehmen im Hinblick sowohl auf die Befolgung und die Komplexität als auch auf die Förderung von Eigenkapitalfinanzierungen gegenüber Fremdkapitalfinanzierungen mit Blick auf die steuerliche Entlastung grundsätzlich attraktiver sind. Auch der grenzübergreifende Ausgleich von Verlusten in einem Mitgliedstaat durch Gewinne in einem anderen Mitgliedstaat wird von der Kommission als ein Vorteil der Vorschläge angesehen.

2.5. Nach Auffassung der Kommission ist das aktuelle System der internationalen Unternehmensbesteuerung „nicht mehr zeitgemäß“. Wenn nationale Vorschriften ohne Berücksichtigung der internationalen Dimension aufgesetzt werden, können nach Auffassung der Kommission Diskrepanzen entstehen. Die Vorschläge von 2016 sind für größere Gruppen verbindlich, sehen aber auch ein System der fakultativen Anwendung für andere Unternehmen vor, die zwar in der Union der Körperschaftsteuer unterliegen, deren Umsatz jedoch weniger als 750 Millionen Euro beträgt. Laut der Kommission werden diesen Vorschlägen zufolge Einkünfte dort zugewiesen, wo die Wertschöpfung erfolgt.

2.6. Die Kommission ist sich bewusst, dass es sich um ehrgeizige Vorschläge handelt, die deshalb stufenweise realisiert werden sollen. Sie führt ins Feld, dass kontroverse Diskussionen über die Konsolidierung zu Verzögerungen in anderen wichtigen Bereichen führen könnten, in denen möglicherweise mehr Einvernehmen herrscht. Die beiden Vorschläge werden jedoch weiterhin als Teil ein und derselben Initiative zusammen vorgelegt. Die Kommission hält außerdem fest, dass die Konsolidierung ein wesentliches Element der Initiative bleibt und die größten steuerlichen Hindernisse, denen die betreffenden Gruppen gegenüberstehen, nur durch Konsolidierung bewältigt werden können.

### 3. Vorteile des Vorschlags

3.1. Die Vorschläge bringen erhebliche Vorteile für Unternehmen und Bürger. Die Befolgungskosten werden sinken und auch die Komplexität für in der EU Handel treibende größere Unternehmen sowie für jene Unternehmen, die sich für diese Variante entscheiden, wird abnehmen. Wichtige Punkte sind auch die weitere Vollendung des Binnenmarktes sowie die Herstellung gleicher Bedingungen für alle. Die GKKB kann, wenn sie in geeigneter Weise eingeführt wird, wesentlich zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung und zur Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger in das Steuersystem beitragen. Ein gemeinsames Vorgehen bei der steuerlichen Bemessungsgrundlage stellt sicher, dass alle EU-Länder einen ähnlichen Ansatz verfolgen, dieselben Punkte berücksichtigen und dieselben Abzüge zulassen. Derzeit können multinationale Unternehmen verschiedene Steuerbemessungsgrundlagen und verschiedene Steuersätze in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten und bisweilen auch Off-Shore-Gebieten nutzen und so effektiv sehr geringe Steuersätze zahlen. Mit der GKKB werden diese Probleme beseitigt.

3.2. Aggressive Steuerplanung führt zu niedrigeren Steuereinnahmen. Das Ausmaß der Steuerplanung gibt Anlass zu erheblicher Sorge für die EU-Bürger. Die EU hat viele Maßnahmen ergriffen, um dieses Problem anzugehen, und dazu den Aktionsplan angenommen. Mit der GKKB soll unter anderem ausgelotet werden, wie dieser Ansatz weiterentwickelt werden könnte, um eine wirksame Unternehmensbesteuerung in der gesamten EU sicherzustellen.

3.3. Mit der erheblichen Senkung der Verrechnungspreise in der EU infolge der GKKB werden Praktiken beseitigt, die zu aggressiver Steuerplanung führen. So werden Vermögenswerte wie etwa geistiges Eigentum oft benutzt, weil sie sich schwer beziffern lassen oder das Unternehmen selbst einen Wert bestimmt, der angeblich dem Marktwert entspricht. Sie sind oft Gegenstand interner Handelsvorgänge innerhalb von Unternehmen.

3.4. Mit der GKKB kann aggressive Steuerplanung insofern beseitigt werden, als festgestellt wird, wo die tatsächliche Wirtschaftstätigkeit stattfindet. Unternehmen können eine Reihe von Beschäftigten und/oder erhebliche Vermögenswerte in einem Mitgliedstaat haben, zugleich jedoch keine oder nur sehr geringe Gewinne in diesem Staat erzielen. Gegenwärtig können Unternehmen mit einer EU-weiten Struktur ihre Aktivitäten so gestalten, dass der Großteil ihrer in der EU erzielten Gewinne letztlich am Ort des Hauptsitzes in dem EU-Land verbucht wird, das die geringsten Steuersätze und/oder die großzügigsten Abzüge bietet. Dies kann zusammen mit der Verwendung von Verrechnungspreisen für immaterielle Wirtschaftsgüter dazu führen, dass multinationale Unternehmen, die in zahlreichen Ländern sehr große Umsätze erzielen, tatsächlich extrem geringe Sätze an Unternehmenssteuern entrichten. Mit den Vorschlägen für die GKKB können diese Fragen angegangen werden. Bei der in den Vorschlägen vorgelegten Formel geht es darum, wo die Wirtschaftstätigkeit stattfindet, wobei Umsatz, Arbeitskräfte und Vermögen die wesentlichen Faktoren sind. Auch die nationalen Steuerbehörden sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

3.5. Wenn die GKKB verabschiedet wird, sollte sie sich auf die Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmen auswirken. Der Vorschlag sollte die unterschiedlichen Fragen berücksichtigen, die sowohl die KMU als auch die großen Unternehmen betreffend.

### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt die Vorschläge für eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage als Mittel zur Stärkung des Binnenmarktes, indem die Besteuerung größerer Unternehmen vereinfacht und aggressive Steuerplanung bekämpft wird. Seit 2011 haben sich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Europa und weltweit erheblich verändert. Beim früheren Vorschlag zur GKKB gab es keine spürbaren Fortschritte. Der EWSA hofft, dass die neuen Vorschläge, bei denen globale Entwicklungen berücksichtigt werden, erfolgreicher sein werden.

4.2. Vorrangiges Ziel der fortschreitenden Diskussionen über die GKKB muss die Konsolidierung bleiben. Zudem würde es dem Vorschlag guttun, wenn er, wo möglich, weniger komplex wäre. Der EWSA fordert die Kommission auf, sich in Bezug auf beide Teile des Vorschlags um ein Höchstmaß an Konsens zu bemühen.

#### 4.3. *Das System zur Aufteilung der GKKB*

4.3.1 Bei der Aufteilungsformel stellen sich eine Reihe von Problemen. Der EWSA hält es für bedenklich, dass nicht versucht wurde, auf nachvollziehbare Weise zu erklären oder zu präzisieren, inwiefern die allgemeine Formel (je ein Drittel Vermögenswerte, Arbeit und Umsatz nach Bestimmungsort) die wirtschaftliche Realität des betreffenden Unternehmens für die Aufteilung der steuerpflichtigen Gewinne auf die Mitgliedstaaten angemessen abbildet. Der vorliegende Vorschlag könnte zu erheblichen Veränderungen bezüglich des Ortes führen, an dem Gewinne steuerlich erzielt werden, was erhebliche und noch nicht absehbare Auswirkungen auf Unternehmen und Mitgliedstaaten haben wird. Da das Steueraufkommen ein grundlegendes Element der wirtschaftspolitischen Steuerung ist, könnte dies ernste Folgen haben. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Vorschlag auf eine gerechte Formel abzielen sollte und dass unausgewogene Folgen systematisch vermieden werden sollten.

4.3.2 Dass ein Schwerpunkt auf Aspekte wie Anlagen, Maschinen und Personalausstattung gelegt wird, ist zwar sinnvoll, jedoch wird damit kein Gesamtbild der modernen Wirtschaft vermittelt. In der Strategie für den digitalen Binnenmarkt wird beispielsweise die Bedeutung des geistigen Eigentums betont. Ebenso könnten bei den Entwicklungen bezüglich der Kapitalmarktunion finanzielle Vermögenswerte in den Vordergrund treten.

#### 4.3.3 Die Bedenken des EWSA betreffen vor allem

- (1) den Vorschlag, geistiges Eigentum beim Faktor Vermögenswerte auszusparen. Das geistige Eigentum ist ein Wirtschaftsfaktor, der sich zum Zweck der Gewinnberechnung leicht verlagern lässt. Der EWSA räumt ein, dass er sich nur schwer bewerten lässt und im Kommissionsvorschlag deshalb nicht berücksichtigt wurde, und fordert die Mitgliedstaaten auf, zu prüfen, wie diese wichtige Frage am besten angegangen werden könnte. Dies gilt besonders, da das geistige Eigentum wichtige Impulse für die wirtschaftliche Wertschöpfung gibt und zunehmend die Richtung diktiert, in die sich die modernen Volkswirtschaften entwickeln. Der Vorschlag steht zudem nicht im Einklang damit, dass die Kommission den Schwerpunkt nach wie vor auf die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt legt.
- (2) den Vorschlag, einen Faktor Umsatz nach Bestimmungsort aufzunehmen. Der EWSA ist besorgt, dass die Anwendung des vorgeschlagenen Umsatzfaktors dazu führen wird, dass viele der kleineren exportorientierten Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil der steuerpflichtigen Einkünfte an die Mitgliedstaaten mit einem höheren Konsum verlieren werden. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen sind nicht absehbar, und es wäre gut, wenn die Auswirkungen des Faktors Umsatz quantifiziert werden könnten; falls notwendig, sollte er neu geprüft werden.
- (3) Die Einführung eines umfassenden EU-weiten Systems für die Berechnung und Konsolidierung der Körperschaftsteuer würde eine wesentliche Änderung des Geschäftsumfelds für Unternehmen in der EU bedeuten und kann den Binnenmarkt stärken. Sie sollte deshalb sorgfältig geprüft werden, und es sollten Abschätzungen der Folgen auf nationaler Ebene vorgenommen werden. Ein wichtiges bereits existierendes Regelwerk für alle großen internationalen Unternehmen sind die internationalen Finanz- und Rechnungslegungsstandards. Jede Abweichung von diesen Standards in den Planungsprozessen würde für die Unternehmen zusätzliche Belastungen statt Einsparungen bedeuten. Da die Aufteilungsformel für die GKKB von der Kommission allein für diesen Zweck entwickelt wurde, steht sie dem ersten Anschein nach im Widerspruch zu einigen internationalen Rechnungslegungsstandards.
- (4) Angesichts der Tatsache, dass es insbesondere auf dem Gebiet der Besteuerung von entscheidender Bedeutung ist, dass Begriffe klar und kohärent verwendet werden, empfiehlt der EWSA, alle wesentlichen Elemente und insbesondere Definitionen in der Richtlinie zu berücksichtigen.

#### 4.4. *Fremdfinanzierung vs. Eigenfinanzierung*

4.4.1 In den Vorschlägen der Kommission wird großes Gewicht auf die steuerliche Behandlung von Fremdkapital im Vergleich zu Eigenkapital bei der Unternehmensfinanzierung gelegt. Als wesentlicher Teil der Industriepolitik ist die Förderung der Eigenkapitalfinanzierung als positiv anzusehen, da dadurch die Risiken in den Unternehmen diversifiziert und zahlreiche Volatilitätsaspekte bei der Planung vermieden werden.

4.4.2 Konkret ist der EWSA besorgt, dass der gewählte Ansatz insofern prozyklisch wirken kann, als ein Rückgang des Eigenkapitals in schlechten Zeiten oder ein Rückgriff auf Fremdkapital mangels Alternativen zu einer Erhöhung der zu versteuernden Einkünfte führen und damit die Lage des betreffenden Unternehmens gerade dann verschlechtern würde, wenn es mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Dies würde sich dann auch auf Beschäftigung und Wachstum niederschlagen. Nach Auffassung des EWSA sollte der gewählte Ansatz deshalb noch einmal überdacht werden.

## 5. Besondere Bemerkungen

5.1. Die Vorschläge der Kommission sind ihrer Auffassung zufolge stark auf die Unterstützung der Unternehmen und die Schaffung einer einfacheren und effizienteren Regelung für die Befolgung und die Geschäftsaktivitäten ausgerichtet. Zwar gehört es zu den Hauptanliegen der Europäischen Union, den Binnenmarkt zu fördern und den Bedürfnissen der Wirtschaft zu entsprechen, doch wurde die EU in erster Linie von ihren Mitgliedstaaten geschaffen, um deren Bedürfnissen gerecht zu werden. Zumindest muss die Kommission systematisch prüfen, welche Auswirkungen die vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf Steuereinnahmen, Investitionen und Beschäftigung auf jeden einzelnen Mitgliedstaat hat und dazu Analysen internationaler Datenbanken und Daten der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, der Kommission Zugriff auf alle relevanten Daten zu geben, und schlägt vor, Folgenabschätzungen für beide Stufen der GKKB durchzuführen.

5.2. Obwohl die Abschaffung der Verrechnungspreismethode ein zentrales Element der Vorschläge ist, würde dieses Konzept doch eindeutig weiterbestehen, wenn Gruppen sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU tätig sind. Dies wird zwangsläufig für viele Unternehmen eigenständige und gesonderte Vereinbarungen zur Folge haben. Somit ist auf den Aufbau von Gruppen innerhalb und außerhalb der EU sowie auf gemischte Strukturen zu achten. Das Potenzial für Steuervermeidung könnte sich dann von der Steuerbemessungsgrundlage und den derzeitigen hybriden Gestaltungen hin zu den Unternehmensstrukturen und Gruppen verlagern.

5.3. Der EWSA fordert, dass die Debatte über die GKKB nach den europäischen Verfahren erfolgt, sobald Einigung über sie erzielt wurde. Zwar sollte sich die Politik gegenüber den sich verändernden Bedingungen flexibel zeigen, doch muss es auch organisierte Verfahren für die Anpassung der Politik an die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geben.

5.4. Die Berücksichtigung von Forschung und Entwicklung ist sehr zu begrüßen. Ein erhöhter Abzug in diesem Bereich wird natürlich die Wirtschaftstätigkeit erheblich steigern und zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Es wäre wichtig, die vorgeschlagenen Maßnahmen im Zusammenhang zu sehen und mit den bereits von den Mitgliedstaaten vorgesehenen (recht unterschiedlichen) Maßnahmen zu vergleichen. Zwar ist der Freibetrag für Wachstum und Investitionen wichtig, doch muss auch darauf geachtet werden, dass dieser als neuer Anreiz sowie der erhöhte Abzug für FuE nicht zu neuen Formen des Steuermissbrauchs führen, wenn sie einmal eingeführt sind.

5.5. Die Kommission muss mögliche Konflikte zwischen den Steuerbehörden und der Hauptsteuerbehörde in Betracht ziehen. Konflikte wegen der Besteuerung von Tochtergesellschaften einer Gruppe und der Gewinnaufteilung könnten durchaus auftreten und die durch den Wegfall von Verrechnungspreisproblemen eingesparte Zeit wieder in Anspruch nehmen.

5.6. Es sollte präzisiert werden, wie die gegebenenfalls von den Finanzbehörden des betroffenen Mitgliedstaats gewünschten Prüfungen in einer Tochtergesellschaft innerhalb einer Gruppe durchzuführen sind.

5.7. Die Bestimmung über die Abschreibungsfristen dürfte einigen Geschäftspraktiken nicht entsprechen, auch hier sollte eine gewisse Flexibilität erwogen werden. Viele Unternehmen erneuern ihre Betriebseinrichtung (beispielsweise Firmencomputer) alle ein bis zwei Jahre, bevor sie veraltet ist; dieser Prozess wird sich aufgrund des raschen technologischen Wandels bei verschiedenen Arten von Vermögenswerten in den kommenden Jahren noch weiter beschleunigen.

5.8. Es ist nach wie vor wichtig, gegen Steuervermeidung mittels Arbitrage von Buchungsschlüsseln vorzugehen, die auch nach der Konsolidierung noch möglich sein könnte.

5.9. Die Vorschläge gestatten es multinationalen Unternehmen auch, zwischengeschaltete Körperschaften unberücksichtigt zu lassen, auch solche in Steueroasen, da diese außerhalb der EU liegen. Diese Frage muss dann mit anderen Methoden angegangen werden, etwa Regeln für Verrechnungspreise, für beherrschte ausländische Unternehmen und einem allgemeinen Grundsatz der Bekämpfung von Steuervermeidung.

Brüssel, den 20. September 2017

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
George DASSIS

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:**

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 in Bezug auf die Clearingpflicht, die Aussetzung der Clearingpflicht, die Meldepflichten, die Risikominderungstechniken für nicht durch eine zentrale Gegenpartei geclearte OTC-Derivatekontrakte, die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern und die Anforderungen an Transaktionsregister“**

(COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD))

**und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) sowie der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten“**

(COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD))

(2017/C 434/10)

Berichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Befassung	Europäisches Parlament, COM(2017) 208 final — 31.5.2017; COM(2017) 331 final — 11.9.2017 Rat, COM(2017) 208 final — 6.6.2017; COM(2017) 331 final — 22.8.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	7.9.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	20.9.2017
Plenartagung Nr.	528
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	145/0/2

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt diese Initiative mit Vorschlägen für zwei Verordnungen und ermutigt die Kommission, die vollständige Anwendung der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (EMIR-Verordnung) voranzutreiben.

1.2. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass der aktuelle Kommissionsvorschlag die Anregungen des REFIT-Programms aufgreift und nach einer breit angelegten öffentlichen Konsultation vorgelegt wurde. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass alle Interessenträger konsultiert wurden und dass im Ergebnis ein Vorschlag vorliegt, mit dem die Vorschriften vereinfacht und verbessert sowie die Befolgungskosten verringert werden, ohne die finanzielle Stabilität zu gefährden.

1.3. Der EWSA hält es für wichtig, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen im Einklang mit dem Aktionsplan für die Kapitalmarktunion und insbesondere mit dessen Vorschriften über die Verbriefung stehen.

1.4. Angesichts eines Nominalwerts von OTC-Derivaten von weltweit über 544 Billionen Euro hält der EWSA die Initiative der Kommission für gerechtfertigt und begrüßt die Tatsache, dass mit der EMIR-Verordnung das ursprüngliche Ziel weiterverfolgt wird.

1.5. Der EWSA empfiehlt die Standardisierung von Derivatgeschäften und -instrumenten, da dies zu einer erheblichen Verbesserung der Qualität der Daten beitragen könnte.

1.6. Der EWSA befürwortet den Kommissionsvorschlag zur Einführung einer Clearingschwelle für kleine Gegenparteien, da sich deren Zugang zum Clearing schwierig gestaltet.

1.7. Der EWSA unterstützt den Kommissionsvorschlag zur Verlängerung des Zeitraums, in dem Pensionsfonds von der Pflicht zum zentralen Clearing ausgenommen sind, da bislang keine Lösung gefunden wurde, wie sie die notwendige Liquidität aufbringen können, ohne die Interessen ihrer Fondsmitglieder zu beeinträchtigen.

1.8. Der EWSA begrüßt den Kommissionsvorschlag zur Einrichtung eines neuen Aufsichtsmechanismus innerhalb der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA). Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission die notwendigen finanziellen Mittel für die Ausbildung der Mitarbeiter der neuen Abteilung der ESMA bereitstellt und dabei die Komplexität der durchzuführenden Aufsichtstätigkeit berücksichtigt.

## 2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. In den Monaten Mai und Juni legte die Kommission zwei Verordnungsvorschläge<sup>(1)</sup> zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 in Bezug auf die Clearingpflicht, die Aussetzung der Clearingpflicht, die Meldepflichten, die Risikominderungstechniken für nicht durch eine zentrale Gegenpartei geclearte OTC-Derivatekontrakte, die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern und die Anforderungen an Transaktionsregister vor.

2.2. Beide Verordnungsvorschläge werden von Arbeitsdokumenten der Kommission sowie Folgenabschätzungen begleitet.

2.3. Im ersten Verordnungsvorschlag der Kommission geht es um eine einfachere, aber wirksamere Regulierung von Derivaten. Die Kommission möchte auf die erheblichen und neuen Herausforderungen in Bezug auf das Clearing von OTC-Derivaten eingehen. Der Vorschlag betrifft vier Aspekte: Meldepflichten, nichtfinanzielle Gegenparteien, finanzielle Gegenparteien und Pensionsfonds.

2.4. Im zweiten Verordnungsvorschlag der Kommission geht es um eine stärkere Beaufsichtigung der zentralen Gegenparteien auf dem Derivatemarkt. Die Finanzstabilität der Europäischen Union soll weiterhin verbessert werden, indem innerhalb der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ein neuer Mechanismus zur Überwachung des Marktes für Derivate eingerichtet wird.

## 3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1. Die Änderung der EMIR-Verordnung ist Teil der Bemühungen der Kommission zur Förderung der besseren Regulierung von Derivaten. In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Bestimmungen der Verordnung mittels delegierter Rechtsakte, Richtlinien und Verordnungen umgesetzt. Der EWSA begrüßt diese Initiative und ermutigt die Kommission, die vollständige Anwendung der EMIR-Verordnung voranzutreiben.

3.2. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass der aktuelle Kommissionsvorschlag die Anregungen des REFIT-Programms aufgreift und nach einer breit angelegten öffentlichen Konsultation vorgelegt wurde. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass alle Interessenträger konsultiert wurden und dass im Ergebnis ein Vorschlag vorliegt, mit dem die Vorschriften vereinfacht und verbessert sowie die Befolgungskosten verringert werden, ohne die finanzielle Stabilität zu gefährden.

3.3. Der EWSA hält es für wichtig, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen im Einklang mit dem Aktionsplan für die Kapitalmarktunion und insbesondere mit dessen Vorschriften über die Verbriefung stehen.

---

<sup>(1)</sup> COM(2017) 208 final — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 in Bezug auf die Clearingpflicht, die Aussetzung der Clearingpflicht, die Meldepflichten, die Risikominderungstechniken für nicht durch eine zentrale Gegenpartei geclearte OTC-Derivatekontrakte, die Registrierung und Beaufsichtigung von Transaktionsregistern und die Anforderungen an Transaktionsregister, sowie COM(2017) 331 final — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) sowie der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten.

3.4. Mit der Initiative der Kommission wird das vorrangige Ziel der EMIR-Verordnung, nämlich die Überwachung und Kontrolle von OTC-Derivaten zur Vermeidung systemischer Risiken sowie die Verringerung der Nutzung dieser Art von Finanzinstrumenten, insbesondere derjenigen spekulativer Art, nicht gefährdet. Der EWSA hält die Initiative der Kommission für gerechtfertigt, da sich der Nominalwert von OTC-Derivaten weltweit auf über 544 Billionen Euro beläuft.

3.5. Durch die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen wird der Verwaltungsaufwand verringert und das Meldeverfahren für die meisten Gegenparteien vereinfacht. Die Kommission rechnet mit einer Verbesserung der Qualität der gemeldeten Daten. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Standardisierung Arten von Transaktionen und Instrumenten eine erhebliche Verbesserung der Qualität der Daten ermöglicht.

3.6. Die Kommission schlägt die Einführung einer Clearingschwelle für kleine Gegenparteien vor. Da sich ihr Zugang zu Clearing schwierig gestaltet, werden diese kleinen Einrichtungen — hierbei kann es sich um kleine Banken oder Investmentfonds handeln — durch den Vorschlag der Kommission unterstützt. Der EWSA ist mit dem Vorschlag der Kommission einverstanden.

3.7. In dem Vorschlag für eine Verordnung möchte die Kommission den Zeitraum verlängern, in dem Pensionsfonds von der Pflicht zum zentralen Clearing der von ihnen gehaltenen OTC-Derivateportfolios befreit sind. In Anbetracht der Tatsache, dass die Pensionsfonds nicht über die für ein zentrales Clearing notwendige Liquidität verfügen und dass ihnen eine besondere Rolle bei der Sicherung der Einkommen älterer Menschen zukommt, unterstützt der EWSA den Vorschlag der Kommission.

3.8. Mit dem zweiten Vorschlag für eine Verordnung werden neue Vorschriften und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Beaufsichtigung zentraler Gegenparteien in, aber auch außerhalb der EU eingeführt. Er beinhaltet die Festlegung besserer Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken und den Aufsichtsbehörden. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission.

3.9. In der vorgeschlagenen Verordnung ist die Einrichtung eines neuen Überwachungsmechanismus in der ESMA vorgesehen. Dieser wird befugt sein, zentrale Gegenparteien in, aber auch außerhalb der EU zu beaufsichtigen. Die Kommission strebt eine bessere Beaufsichtigung in Bezug auf zentrale Gegenparteien außerhalb der EU an, insbesondere derjenigen zentralen Gegenparteien, die eine wichtige Rolle bei Clearingoperationen innerhalb der EU einnehmen. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission die notwendigen finanziellen Mittel für die Ausbildung der Mitarbeiter der neuen Abteilung der ESMA bereitstellt und dabei die Komplexität der durchzuführenden Aufsichtstätigkeit berücksichtigt.

3.10. Angesichts der Probleme, die OTC-Derivate in Bezug auf die Ersparnisse der Bürgerinnen und Bürger verursachen können, sowie des Systemrisikos verweist der EWSA erneut auf seinen Vorschlag <sup>(2)</sup>, Programme zur Vermittlung von Finanzwissen aufzulegen. Die Kommission könnte Mittel für solche Programme für Kleinanleger bereitstellen.

Brüssel, den 20. September 2017

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Georges DASSIS*

---

<sup>(2)</sup> Siehe Ziffer 4.7 der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Märkte für Finanzinstrumente“ (Abl. C 143 vom 22.5.2012, S. 74).









ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)  
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



**Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**DE**