



Ende der Einstimmigkeit
in Steuerfragen? –
Zum Vorstoß der EU-Kommission

Ende der Einstimmigkeit
in Steuerfragen? –
Zum Vorstoß der EU-Kommission

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen
Gutachten 06/2020

Inhaltsverzeichnis

1. Die Forderung nach qualifizierter Mehrheitsentscheidung in Steuerfragen	1
2. Die Argumente der Kommission	4
3. Eine Diskussion der Argumente	5
3.1 Kompetenzverteilung	5
3.2 Vetoposition und Zügigkeit der Beschlussfassung	6
3.3 Implikationen des Brexits	8
3.4 Rechtliche Fragen	9
4. Schlussfolgerungen	12
5. Literatur	14
Mitgliederverzeichnis	16

1. Die Forderung nach qualifizierter Mehrheitsentscheidung in Steuerfragen

Seit den römischen Verträgen entscheidet der (Minister-)Rat der EU in Abhängigkeit von den diskutierten Politikfeldern entweder mit qualifizierter Mehrheit oder mit Einstimmigkeit. Im Lauf der Entwicklung der Verträge haben die Mehrheitsentscheidungen dabei zugenommen.¹ Sowohl die Einheitliche Europäische Akte von 1987 als auch der Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten 2009) haben für einige Politikfelder die Abkehr von der Einstimmigkeit und den Übergang zu Mehrheitsabstimmungen gebracht.

Zu den Politikfeldern, bei denen weiterhin die Einstimmigkeit für Ratsbeschlüsse erforderlich ist, gehören die Bereiche Besteuerung, soziale Sicherung, die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten, die Außen- und Sicherheitspolitik und die polizeiliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Bei allen diesen Fragen stehen Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten hinter dem Einstimmigkeitserfordernis: Entweder geht es um finanzielle Fragen (Besteuerung, soziale Sicherung), um klassische Agenden der Außenpolitik (Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, Außen- und Sicherheitspolitik) oder um die innere Souveränität (polizeiliche Zusammenarbeit).

Die EU-Kommission ist im Januar 2019 mit der Forderung an die Öffentlichkeit gegangen, bei Entscheidungen zu Steuerfragen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheitsabstimmung überzugehen (COM (2019) 8 final). Dabei schlägt sie ein vierstufiges Vorgehen vor. In einem ersten Schritt sollen qualifizierte Mehrheitsabstimmungen eingeführt werden, wenn es um die

Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung in Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und um administrative Initiativen bei der Unternehmensbesteuerung geht. In einem zweiten Schritt sollen Mehrheitsabstimmungen auch in Bereichen erlaubt werden, in denen Steuern benutzt werden, um andere politische Ziele zu verfolgen, etwa beim Umweltschutz oder bei der öffentlichen Gesundheit. Schritt drei sieht nach den Vorschlägen der Kommission Mehrheitsabstimmungen bei Fragen der indirekten Besteuerung vor. In einem letzten und vierten Schritt sollen qualifizierte Mehrheitsabstimmungen auch bei der Unternehmensbesteuerung (Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage GKKB) und Fragen einer fairen und wettbewerbsorientierten Besteuerung Anwendung finden. Diese „Stufung“ des Kommissionsvorschlags impliziert ganz unterschiedliche Ausmaße der Regelungstiefe, die hier schrittweise der Mehrheitsentscheidung unterworfen werden sollen. Während die erste Stufe eher kleinteiligen Korrekturbedarf abbilden dürfte, könnten über die zweite Stufe qualitativ wie quantitativ ganz weitreichende Entscheidungen gefällt werden. Demgegenüber wären die mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalte hinsichtlich des ohnehin weit harmonisierten und vergemeinschafteten Mehrwertsteuersystems, d.h. bezogen auf die dritte Stufe, wieder eher begrenzt. Eine Änderung im vierten Schritt, wenn es um Fragen zur „fairen und wettbewerbsorientierten“ Besteuerung geht, dürfte faktisch die gesamte Besteuerungskompetenz der Mitgliedstaaten betreffen, da Steuerfragen meist untrennbar von Inzidenz- und Umverteilungsaspekten sind und damit Fairnessfragen implizieren.

1 Zu politischen Konflikten des schrittweisen Übergangs von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsentscheidungen in Politikfeldern der Integration siehe Haltern (2017), Bd. 1, Rdnr. 98, 101, 132 ff., 173.

Die Kommission schlägt für den Übergang von einstimmigen Entscheidungen zu Mehrheitsentscheidungen keine Änderung der Verträge vor, sondern schließt sich der Meinung des seinerzeitigen Kommissionsvorsitzenden Juncker an, dass hierzu eine sogenannte „Passerelle-Regelung“ (Brückenklausel), die in den Verträgen bereits existiert, als Grundlage für den Übergang ausreicht.

Die von der Kommission in Stellung gebrachte Brückenklausel ist in Art. 48 Abs. 7 EUV enthalten. Danach kann der Rat einstimmig vorschlagen, dass bislang der Einstimmigkeit unterworfenen Themen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Widerspricht innerhalb von sechs Monaten kein nationales Parlament, wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments auf Einstimmigkeit verzichtet, ohne dass dies einer zeitlichen Befristung unterworfen wäre.

Der herangezogene Artikel des Vertrages erlaubt europarechtlich nicht nur den Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung. Er eröffnet auch den Weg zum Standardgesetzgebungsverfahren (dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV) anstatt des ansonsten in Steuerfragen vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens, bei dem das Europäische Parlament nur beratende Funktion hat (Konsultationsverfahren). Der Übergang zu Mehrheitsabstimmungen ist aber nicht zwingend mit dem Übergang zum Standardgesetzgebungsverfahren verbunden, sondern ist nach Art. 48 Abs. 7 EUV auch ohne einen solchen Übergang denkbar.

Art. 48 Abs. 7 EUV ist nicht die einzige denkbare Möglichkeit zur Abkehr von der Einstimmigkeit, ohne dass dafür Verträge geändert werden müssen. Daneben nennt die Kommission auch den Weg über Art. 192 Abs. 2 AEUV, der sogar ohne die Duldung durch nationale Parlamente einen Übergang zum Standardgesetzgebungsverfahren erlaubt, wenn der Rat das mit Einstimmigkeit beschließt. Allerdings ist diese Möglichkeit auf das Politikfeld der Umweltpolitik begrenzt. Vor allem muss der Intention nach der Umweltschutz

Hauptmotiv, fiskalische Erwägungen dürfen nur Nebenzweck sein.

In jüngerer Zeit wird verstärkt über den Einsatz von Art. 116 AEUV zur Lösung des Problems diskutiert. Diese bisher bedeutungslose Norm stellt der EU ein repressives Verfahren zur Reaktion auf Störungen im Binnenmarkt zur Verfügung: Wenn vorhandene Rechtsunterschiede die Wettbewerbsbedingungen verfälschen und dadurch eine beseitigungsbedürftige Verzerrung entsteht, kann – nach erfolglosen Verhandlungen mit dem oder den betroffenen Mitgliedstaaten – im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, d.h. unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments, reagiert werden. Ursprünglich diente die Vorschrift in der Tat auch dazu, die als unüberwindlich wahrgenommene Einstimmigkeitshürde – wie sie zu Beginn der europäischen Integration der Regelfall war – in einem vereinfachten Verfahren zu überwinden. Zwar gab es schon Verhandlungen auf der Grundlage von Absatz 1 dieses Artikels, von der Rechtsetzungskompetenz nach Absatz 2 wurde bisher jedoch noch kein Gebrauch gemacht.

In der Literatur wird vertreten, dass Art. 116 AEUV für den Steuerbereich keine Anwendung finden könne (Tietje, in: Grabitz u. a. (2018), Art. 116 Rdnr. 3;² Gröpl, in: Dausen (2015), Kapitel J Rdnr. 61³). Voraussetzung ist in jedem Fall das Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung. Ganz überwiegend wird darunter eine „spezifische“, nicht eine „allgemeine“ Wettbewerbsverzerrung, d.h.

2 Die Anwendung sei „zweifelhaft“, ohne dass eine nähere Begründung gegeben wird.

3 Der Befund basiert auf einem entstellungsgeschichtlichen Argument. Durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sei der ehemalige Art. 99 EGV-Maastricht (nunmehr Art. 113 AEUV) insoweit geändert worden, als der dort angebrachte Vorbehalt zugunsten von Maßnahmen nach den ehem. Art. 100 und 101 EGV-Maastricht (nunmehr Art. 115, 116 AEUV) entfallen sei; dies führe zu dem Schluss, dass steuerliche Maßnahmen der Union für indirekte und direkte Steuern nur noch durch einstimmigen Ratsbeschluss auf der Grundlage der Art. 113 und 115 AEUV, ggf. auch auf der Grundlage von Art. 352 AEUV getroffen werden könnten. Art. 116 Abs. 2 AEUV sehe demgegenüber durch den Verweis auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit vor und scheidet damit für Steuern aus.

eine nicht gerechtfertigte Besser- oder Schlechterstellung einzelner Wirtschaftszweige, nicht hingegen die „unterschiedlichen globalen Kostenbelastungen der einzelnen Volkswirtschaften (etwa durch unterschiedliche Steuern oder Soziallasten)“, verstanden (Schröder, in: Streinz (2018), Art. 116 Rdnr. 8; Korte, in: Calliess/Ruffert (2016), Art. 116 Rdnr. 8). „Der Sinn des Art. 116 AEUV besteht darin zu verhindern, dass Mitgliedstaaten ein für bestimmte (eigene) Unternehmen oder Wirtschaftszweige günstiges Rechtsgefälle perpetuieren.“ (Khan, in: Geiger u. a. (2017), Art. 116 Rdnr. 4). Es geht mithin stets um einzelne Wirtschaftszweige (Rossi, in: Vedder u. a. (2018), Art. 116 Rdnr. 3), um „punktueller“, nicht um „systematisches“ Reagieren der EU (Korte, in: Calliess/Ruffert (2016), Art. 116 Rdnr. 3). Außerdem wird man eine gewisse Intensität der Beeinträchtigung fordern müssen, wie ein Vergleich mit dem Regelrechtssetzungsverfahren des Art. 115 AEUV zeigt. Das alles ist nicht die typische Konstellation für einen generellen Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Besteuerung. Hinzu kommt, dass Art. 116 AEUV subsidiär zur Beseitigung des Verstoßes durch andere Maßnahmen, wie bei Verstößen gegen Grundfreiheiten oder das Beihilfenregime, ist (Classen, in: von der Groeben u. a. (2015), Art. 116 Rdnr. 33). Art. 116

AEUV bleibt daher im Folgenden außer Betracht. Andererseits ließe sich, wenn man die bisherige restriktive Auslegung von Art. 116 AEUV aufweicht, letztlich jede steuerrechtliche Maßnahme auf diese Regelung stützen, denn potentiell werden die Wettbewerbsbedingungen durch jeden Unterschied in den mitgliedstaatlichen Steuersystemen verzerrt. Denken könnte man auch an die Aktivierung der verstärkten Zusammenarbeit nach den Art. 20 EUV, 326 ff. AEUV, wie er für die Finanztransaktionssteuer versucht wird. Ein solches Verfahren kommt nach Art. 20 Abs. 2 EUV jedoch nur „als letztes Mittel“ in Betracht, wenn der Rat feststellt, dass das angestrebte Ziel sonst nicht in einem vertretbaren Zeitraum erreicht werden kann und sich mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligen. Zumeist wird dafür zunächst das Scheitern eines Richtlinienvorschlags für sämtliche Mitgliedstaaten verlangt (Pechstein, in: Streinz (2018), Art. 20 EUV Rdnr. 13). Nach Art. 333 AEUV besteht auch für die verstärkte Zusammenarbeit eine spezielle Brückenklausel für den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu Mehrheitsentscheidungen, die dann konsequenterweise bei deutscher Beteiligung den gleichen Anforderungen unterliegt, wie die „normale“ Rechtsetzung (unten unter 3.4).

2. Die Argumente der Kommission

Die Europäische Kommission argumentiert, dass in Steuerfragen die Einstimmigkeit ernsthafte Probleme im Entscheidungsverfahren berge. Die Einstimmigkeit bringe zum einen Schwierigkeiten mit sich, einen Kompromiss zu finden. Sie führe darüber hinaus zu einer Neigung hin zum kleinsten gemeinsamen Nenner. Einzelne Staaten könnten aufgrund der Einstimmigkeit hohe Preise für ihre Zustimmung einfordern. Schließlich gebe es eine Angst, dass aufgrund der Einstimmigkeit einmal gefasste Beschlüsse nur schwer wieder abzuändern seien. Diese Angst vor der Unabänderlichkeit von neuen Steuerregelungen führe zu starker Vorsicht.

Die Kommission (COM (2019) 8, final, S. 10) fordert nach eigenem Bekunden ferner keine Veränderung der Kompetenzzuteilung in Steuerfragen. Bei einem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen würde diese Kompetenz nur mittels eines anderen Entscheidungsverfahrens ausgeübt.

“Moving to qualified majority decision-making would not in any manner reduce the competences of the Member States on taxation or change the competence of the EU in this matter. It would however provide for more efficient decision-making to exercise pooled sovereignty at EU level, offering Member States the strength to address shared challenges ...” (COM(2019) 8 final, S. 3).

Große Vorteile von Mehrheitsabstimmungen werden nach Einschätzung der Kommission dadurch begründet, dass die Kosten der Untätigkeit in verschiedenen Bereichen, etwa bei der gemeinsamen harmonisierten Körperschaftbesteuerung, bei Änderungen beim System der Mehrwertsteuer, bei der Finanztransaktionsteuer sowie bei der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle, mit hohen Milliardenbeträgen zu beziffern seien. Für die Finanztransaktionsteuer führt die Kommission aus, dass sich Steuerausfälle in Höhe von 57 Mrd. Euro ergäben.

3. Eine Diskussion der Argumente

3.1 Kompetenzverteilung

Bei der Beurteilung der Vorschläge muss im Ausgangspunkt zwischen den Kompetenzen der EU auf dem Gebiet der Besteuerung und der Ausübung dieser Kompetenzen unterschieden werden. Richtig ist, dass auch heute schon auf europäischer Ebene Steuerregelungen erlassen werden können, die aktuelle und zukünftige nationale Regierungen sowie die Geltung nationaler Gesetze einschränken. Trotzdem erscheint das Argument recht formal. Zwar gibt es eine konkurrierende Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Besteuerung bereits, jedoch impliziert bislang die Einstimmigkeit in Steuerfragen, dass kein Mitgliedstaat gegen seinen politischen Willen gezwungen werden kann, eine Neuregelung in Steuerfragen zu akzeptieren. Die Einstimmigkeit stellt sicher, dass keine steuerliche Regelung gegen die Stimme eines Mitgliedstaates ergriffen werden kann. Die Kompetenzzuweisung ist de facto beim Mitgliedstaat und wird ggfs. freiwillig abgegeben. Bei Mehrheitsentscheidungen ist diese Freiwilligkeit nicht mehr sichergestellt. Vor diesem Hintergrund sind Kompetenzverteilung und Kompetenzausübung stark verzahnt, stehen in Wechselwirkung zueinander. Das Einstimmigkeitserfordernis kann eine bestimmte Kompetenzaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten legitimieren; entfällt sie, muss auch die Kompetenzverteilung u. U. neu bedacht werden.⁴

Die Aufhebung der Einstimmigkeit geht insbesondere dort mit möglichen Kompetenzkonflikten einher, wo überstimmte Mitgliedstaaten Regeln übernehmen müssen, die gegen die nationale Verfassung bzw. die höchstrichterliche Rechtsprechung verstoßen. So könnte beispielsweise eine europäische Richtlinie zu einer Verletzung des

objektiven Nettoprinzips führen, was in Abhängigkeit von der nationalen Rechtsprechung zu verfassungsrechtlichen Konflikten führen kann.

Solche Konflikte sind grundsätzlich auch bei nicht-steuerlichen Fragen denkbar. Allerdings gehen steuerliche Regelungen in ganz besonderem Maße mit umverteilenden Effekten unter den Steuerzahlern einher. Die Frage, inwiefern solche umverteilenden Effekte dem Gerechtigkeitsempfinden und der inneren Logik der Gleichbehandlung von Steuerzahlern Genüge tun, dürfte weit eher auf der Basis der nationalen Ebene zu entscheiden sein. Ähnlich wie bei Ausgabenentscheidungen kann auch bei steuerlichen Entscheidungen durch Dezentralisierung eine bessere Anpassung an die lokalen Präferenzen erreicht werden (Lipatov und Weichenrieder, 2016). Gleichzeitig werden Diskriminierungen zwischen EU-Bürgern im Gemeinschaftsrecht schon heute hinreichend adressiert.

Die Kompetenzausübung wird maßgeblich vom jeweils anzuwendenden Gesetzgebungsverfahren mitgeprägt. Insbesondere (aber nicht ausschließlich) beim letzten und vierten Schritt, unter dem auch die Einführung neuer EU-Steuern möglich wäre (und von der Kommission im Falle der Finanztransaktionsteuer auch gewünscht ist), werden Fragen der angemessenen Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament aufgeworfen, weil dort die Regel *“one (wo)man, one vote”* verletzt ist. Kleine Länder werden nicht nur im Ministerrat überrepräsentiert, sondern wegen der nicht gewährleisteten Erfolgswertgleichheit auch im Europäischen Parlament. Erfolgswertgleichheit verlangt hingegen, dass jede Stimme gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des

⁴ Vgl. auch Marquardsen (2020, S. 31 ff).

Parlaments haben muss.⁵ Strikte Wahlrechts-gleichheit bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ist, anders als nach dem Grundgesetz für Bundestagswahlen, unionsrechtlich nicht postuliert.

Diese Inkaufnahme des Verzichts auf Erfolgswert-gleichheit der Wahlstimmen zum Europäischen Parlament weicht von dem in föderalen Gebilden üblichen Modus ab, kleine Gebietskörperschaften regelmäßig nur in einer Kammer (Senat, Stände-rat, Bundesrat) zu bevorzugen.⁶ Gerade im Bereich der Besteuerung ist die adäquate Repräsentation seit der amerikanischen Unabhängigkeitsbewe-gung im 18. Jahrhundert ein wiederkehrendes und wichtiges Junktum im demokratischen Zusam-menhang. Vor diesem Hintergrund kann es ange-bracht erscheinen, einer etwaigen Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung auf Steuerfragen in der EU eine eingehende Debatte vorzuschalten. Ist eine doppelte Abweichung von “one-(wo)man-one-vote“, d.h. eine zweimalige Übergewichtung von kleinen Staaten in Mehrheitsabstimmungen, gerechtfertigt, wenn diese Stimmengewichte auch auf Entscheidungen zu Steuerfragen angewendet werden?

Aus ökonomischer Sicht wird üblicherweise betont, dass Mehrheitsregeln zum einen dafür sorgen sollen, dass möglichst Projekte und Gesetze beschlossen werden, bei denen die Gewin-ner eines Beschlusses die Verlierer (zumindest

hypothetisch) kompensieren können. Zum ande-ren sollen sie möglichst verhindern, dass Projekte und Gesetze, bei denen dies nicht der Fall ist, nicht zustande kommen. Sind die potentiellen Gewinne und Verluste einer Entscheidung symmetrisch verteilt, spricht viel für eine absolute Mehrheit.⁷ Bei einer symmetrischen Verteilung, bei der jeder Verlierer im Schnitt so viel verliert wie ein durch-schnittlicher Gewinner gewinnt, ist ein aggre-gierter Nettogewinn nämlich dann zu erwarten, wenn die Zahl der Gewinner die Verlierer über-steigt. Geht es indes um Fragen des Grundrecht-schutzes, kann indes von einer symmetrischen Verteilung nicht ausgegangen werden und quali-fizierte Mehrheiten können wünschenswert sein. Dabei bietet Einstimmigkeit den stärksten Schutz von Minderheiten.

3.2 Vetoposition und Zügigkeit der Beschlussfassung

Die Kommission argumentiert durchaus nach-vollziehbar, dass es mitunter misslich ist, wenn wichtige Beschlüsse in Steuerfragen an einem ein-zigen Mitgliedstaat scheitern, weil jedem einzel-nen Land ein Vetorecht zusteht. Die Ausübung des Vetorechts mag besonders dann problema-tisch erscheinen, wenn ein Mitgliedstaat sich nicht aus dem Schutz eigener, starker Interessen in der betreffenden Steuerregelung heraus ablehnend verhält, sondern stattdessen versucht, Zugeständ-nisse oder finanzielle Vorteile in Verhandlun-gen zu erreichen, die in keinem sachlichen Bezug stehen.⁸

Hier könnte es sinnvoll sein, eine zweite quali-fizierte Mehrheit einzuführen, die n-1 Staaten umfassen würde. Dadurch würde die Monopolsi-tuation eines einzelnen Landes verschwinden und das Erpressungspotential signifikant abnehmen.

5 Die Unterscheidung zwischen Zähl- und Erfolgswertgleichheit stammt aus der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Wahlrechtsgleichheit. Zählwertgleichheit bedeutet, dass jeder Wähler und jede Wählerin eine Stimme hat; Erfolgswertgleichheit bedeutet, dass sich jede dieser Stimmen grundsätzlich in gleicher Weise auf die Zusammensetzung der zu wählenden Körperschaft auswirkt.

6 Im föderalen Deutschland genießen kleine Länder im Bundesrat ein Stimmengewicht, das gemessen am Bevölkerungsanteil überproportional ist, nicht jedoch im Bundestag. In den USA haben auch kleine Bundesstaaten zwei Senatoren, während nach der Verfassung das Repräsentantenhaus proportional zu besetzen ist, wenngleich mit der Einschränkung, dass auch kleine Staaten mindestens einen Repräsentanten haben sollen. Entsprechendes gilt für die Schweiz, die insofern dem bundesstaatlichen Modell der USA folgt.

7 Vgl. Guttman (1989).

8 Italien machte im Jahr 2003 beispielweise seine Zustimmung zur Zinsrichtlinie zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung von Zugeständnissen bei Strafzahlungen italienischer Milchbauern abhängig.

Eine Koalition zweier Länder, die unter Umständen versuchen könnte, ansonsten allseits vorteilhafte Steuerlösungen zu verhindern, könnte destabilisiert werden, da sich zwischen den beiden Koalitionsländern eine Konkurrenz um den günstigsten Preis der Zustimmung herstellen ließe. In einer solchen Konkurrenz könnte der Preis der Zustimmung auf die echten Nachteile des Gesetzesvorschlags für das am stärksten negativ betroffene Land gesenkt werden. Ein „erpresserisches“ Zustimmungsverhalten dürfte damit vermieden werden.

Umgekehrt wäre bei der Aufgabe der Einstimmigkeit selbst bei einer n-1 Regel nicht mehr ausgeschlossen, dass europäische Regeln eingeführt werden, die im Konflikt mit nationalen Verfassungsinterpretationen stehen. Zudem wäre eine solche Änderung nicht ohne die Änderung der Europäischen Verträge erreichbar.

Auch ohne opportunistisches Verhalten einzelner Länder kann eine Einstimmigkeitsregel zu einer Verlängerung von Entscheidungsprozessen führen. Abgesehen davon, dass Verhandlungen durch Vetorechte der einzelnen Länder langwieriger sind,⁹ besteht auch die Gefahr, dass Neuregelungen aus Furcht vor deren Quasi-Unabänderlichkeit abgelehnt werden. Diese Furcht kann entstehen, weil es durch die Einstimmigkeit schwer ist, auf Fehler in der Gesetzgebung bzw. auf geänderte Realitäten in angemessener Zeit zu reagieren.

Eine Lösung, die sich von dem allgemeinen Übergang zur qualifizierten Mehrheit unterscheidet und diesen Punkt adressiert, wurde vor diesem Hintergrund kürzlich von Schön (2018) und Richter (2019) vorgeschlagen. Um die Hemmung der Mitgliedstaaten zu reduzieren, sich auf neue steuerpolitische Lösungen in der EU einzulassen, könnte man es zwar bei der Einstimmigkeit belassen, wenn es um die Einführung neuer Regeln geht. Eine Novellierung der Abstimmungsregeln

könnte jedoch bei der Abschaffung von steuerlichen Richtlinien vorgesehen werden. Hier könnte nach dem Vorschlag bereits eine qualifizierte Mehrheit ausreichen. Damit würde den Mitgliedsstaaten die Angst genommen, einem steuerlichen Systemwechsel zuzustimmen, in dem man mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund der Einstimmigkeit gefangen ist, selbst wenn sich nachträglich schwerwiegende Fehler herausstellen.

Alternativ könnte man auch ohne Änderung der Abstimmungsregeln den Mut für steuerpolitische Änderungen erhöhen, indem man einstimmig getroffene Richtlinien mit einem Verfallsdatum ausstattet. Für ihre Verlängerung wäre dann wiederum ein einstimmiger Beschluss im Ministerrat erforderlich. Mit diesen Änderungsvorschlägen würde sich zumindest einer der Kritikpunkte am Status Quo adressieren lassen.

Fraglich ist, wie hoch die bisherigen Kosten der Untätigkeit wirklich sind. Bei einigen bedeutsamen Vorschlägen, die nach der EU-Kommission bislang wegen der Einstimmigkeit gescheitert sind, hat der Beirat es bislang als begrüßenswert erachtet, dass die Vorschläge nicht Realität werden, etwa bei der Digitalsteuer oder der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB).¹⁰ Auch bei der Finanztransaktionssteuer gibt es von ökonomischer Seite eher Vorbehalte, inwiefern die Ziele, etwa die Stabilisierung des Finanzsektors, tatsächlich erreicht werden können.¹¹

In jedem Fall sind die von der Kommission genannten Kosten zu hinterfragen. Bei der Finanztransaktionssteuer werden von der EU-Kommission zu den Kosten Steuerausfälle einer nicht erhobenen Steuer von 57 Mrd. Euro gerechnet. Der Verlust von Steuereinnahmen ist aber für sich in dieser Höhe kein volkswirtschaftlicher Kostenfaktor, weil den Steuerausfällen an anderer Stelle in gleicher Höhe

9 Experimentelle Evidenz zur Rolle von Vetomacht für den Zeitbedarf von Verhandlungen bieten Kagel, Sung und Winter (2010).

10 Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007, 2018).

11 Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020).

verbliebenes Einkommen entgegensteht. Die Darstellung der Kommission ist daher so nicht richtig.

3.3 Implikationen des Brexits

Bei einem Übergang zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit wäre zu beachten, dass sich die Machtverhältnisse durch den Brexit verschieben. Ein Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit hat daher nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) möglicherweise andere Implikationen als in einer EU unter Einschluss des VK.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine qualifizierte (doppelte) Mehrheit festgelegt, nach der für Vorschläge, die durch die Kommission eingebracht werden, 55 % der Mitgliedstaaten, die zusammen 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren, zustimmen müssen.

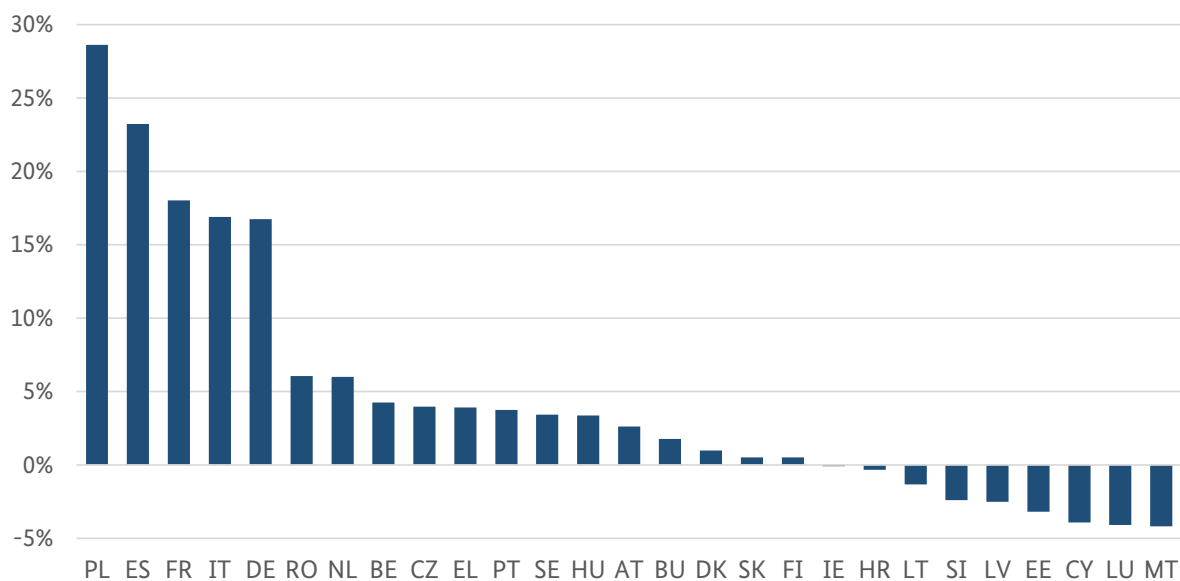
Vielfach wird argumentiert, dass die qualifizierte doppelte Mehrheitsregel, so wie sie jetzt besteht, als politischer Kompromiss zwischen Süd und Nord im Vertrag von Lissabon austariert wurde unter der aus damaliger Sicht realistischen Annahme, dass das VK der EU angehört, vgl. z. B. Issing (2019). Diesen Kompromiss auf zusätzliche Politikfelder auszudehnen, wenn die Geschäftsgrundlage durch den Austritt des VK ein Stück weit entfällt, ist zu diskutieren und eine Zustimmung für nördliche EU-Staaten nicht unbedingt vorteilhaft.

Es gibt offensichtlich Befürchtungen, dass bei einem Brexit der Einfluss Deutschlands in qualifizierten Mehrheitsabstimmungen sinkt. Allerdings gibt es auch Stimmen, die dem auf der Basis von formalen Machtindizes widersprechen. Bei der Berechnung solcher Machtindizes wird üblicherweise von unterschiedlichen Präferenzen der Länder, so wie sie sich in der Realität etwa durch die Nettozahlerposition oder durch geschichtliche Erfahrungen ergeben können, abstrahiert.

Um ein Maß für die Wahlmacht anzugeben, wird etwa auf den Banzhaf Index zurückgegriffen. Bei diesem werden alle Länderkombinationen betrachtet, die sich gemäß den herrschenden Mehrheitsregeln durchsetzen können. Darauf aufbauend fragt der Banzhaf Index, wie häufig ein Land eine gewinnende Koalition durch Verlassen in eine verlierende Koalition verwandeln kann und damit einen sogenannten Swing auslöst. Setzt man die möglichen Swings eines Landes in Beziehung zu allen möglichen Swings, erhält man den Indexwert für das Land.

Kirsch (2016) und Szczypińska (2018) berechnen den Banzhaf Index der EU-Länder vor und nach einem Brexit. Wie in vielen anderen Studien werden dabei nur die Stimmenverhältnisse im Ministerrat beachtet. Die Zustimmung im Europäischen Parlament wird implizit als gegeben angesehen, wenn eine Mehrheit im Ministerrat zustande kommt.

Abbildung 1: Relative Veränderung des Banzhaf Index durch BREXIT



Quelle: Szczypińska (2018).

Die Abstimmungsregeln im Ministerrat hängen davon ab, ob ein Vorschlag durch die Kommission bzw. den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingebracht wird oder ob dies nicht der Fall ist. Im Folgenden wird vom Normalfall eines Kommissionsvorschlags bzw. des Hohen Vertreters ausgegangen. Grundsätzlich gilt, dass der Einfluss eines Landes tendenziell zunimmt, wenn die Zahl der Länder sinkt. Bei einem Brexit gilt dies allerdings nur für die größeren Länder, nicht für die kleineren Länder. Die prozentual höchsten Zuwächse des Banzhaf Index verzeichnen Polen, Spanien, Frankreich, Italien und Deutschland in dieser Reihenfolge (Szczypińska, 2018). Abbildung 1 verdeutlicht die Relationen. Für kleinere Länder kommt es zu einer Verringerung des Indexes. Der Grund liegt darin, dass diese Länder für eine erfolgreiche Koalition unbedingt Partner benötigen, ein wichtiger großer Partner aber mit dem VK ausscheidet. Ähnliche Ergebnisse finden sich bei der Verwendung des Shapley-Shubik-Index (Kóczy, 2016).

Gleichzeitig mit dem tendenziellen Anstieg des normalisierten Banzhaf Index ergibt sich mit einem Austritt des VK für die verbliebenen

Mitgliedstaaten auch ein Anstieg des Bevölkerungsanteils innerhalb der EU. Im Falle Deutschlands errechnet Kirsch (2016) einen Anstieg von 15,9 % auf 18,3 %. Der normalisierte Banzhaf Index hinkt mit einem Anstieg von 10,2 % auf 11,9 % dem deutschen Bevölkerungsanteil weiterhin hinterher.

Abseits dieser spezifischen Entwicklung für Deutschland dürfte es den traditionellen Nettoempfängerländern in der EU nach dem Brexit leichter fallen, eine vetorelevante Koalition zu bilden (Szczypińska, 2018). Die Betrachtung von Machtindizes, die von zufälligen Präferenzunterschieden ausgehen, kann hier in die Irre führen.

3.4 Rechtliche Fragen

In Staatstheorie und Verfassungsrecht ist das Mehrheitsprinzip als Ausdruck gleicher politischer Mitwirkungsfreiheit aller Bürger gedeutet und begründet worden (Hillgruber 2013). Danach vermag nur das Mehrheitsprinzip den Anspruch einzulösen, Gemeinschaftsentscheidungen der Gleichen und Freien hervorzubringen. Gleichzeitig

wird betont, dass dieses Mehrheitsprinzip an Voraussetzungen gebunden ist. Neben der prinzipiellen Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses, klaren Verfahrensregeln und der Chance der Minderheit, zur Mehrheit zu werden, gehört dazu die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen: „Mehrheitsentscheidungen können in einem politischen System nur dann ergehen, wenn die getroffene Entscheidung von der Gesamtheit der Bürger akzeptiert, ihre Verbindlichkeit von allen wenigstens hingenommen wird. Die Anerkennung der Mehrheitsentscheidungen bleibt deswegen an die Legitimität des politischen Systems insgesamt sowie an einzelne besondere Voraussetzungen gebunden, die sich aus der Struktur des Mehrheitsprinzips insofern erklären, als der obsiegenden Mehrheit immer eine unterliegende Minderheit, die die Mehrheitsentscheidung nicht trägt, korrespondiert, als das Gemeinwesen sich in Mehrheit und Minderheit spaltet. ... Das Mehrheitsprinzip beruht auf diesen Voraussetzungen, weil sie der Integration der Minderheit in die politische Ordnung dienen, in der das Mehrheitsprinzip ein wesentliches Element bildet, und auf diese Weise Mehrheitsentscheidungen erst ermöglichen.“ (Heun 1983, S. 175). Insofern sind ein gewisser Grundkonsens und gewisse Homogenitätsanforderungen unerlässlich (vgl. auch BVerfGE 89, 155 (185)). Die Beurteilung von Mehrheitsentscheidungen auf EU-Ebene muss von vornherein berücksichtigen, dass es hier nicht um Mitwirkungsrechte von Bürgern, sondern von Mitgliedstaaten geht. Die dargelegte Argumentation ist daher nicht eins-zu-eins übertragbar. Die Rechtfertigung politischer Mitwirkungsrechte von Bürgern wird in der Demokratie auf ihr Personsein, auf ihre moralische autonome Persönlichkeit zurückgeführt.¹² Das ist bei Mitwirkungsrechten von Staaten so nicht der Fall. Auch die Frage der Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen muss für die EU-Ebene gesondert beurteilt werden. Keine Hoffnung darf dabei auf das in seiner Anwendung weitgehend leerlaufende Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene gesetzt

werden.¹³ Bestünde hier eine wirksame Grenze der Tätigkeit der Union in deren politischer Praxis, könnte dies die Akzeptanz ihres Handelns ggf. erhöhen. Eine spürbare Wirksamkeit des Prinzips ist jedoch kaum zu erkennen.

Demgegenüber stellt es verfassungsrechtlich allgemein kein unüberwindliches Problem dar, wenn eine heutige Mehrheit auch Entscheidungen in der Zukunft bindet, indem etwa das Entscheidungsverfahren verändert wird. Das geschieht im Prinzip bei jeder Verfassungsgebung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu den Grenzen der europäischen Integration aus dem Grundgesetz freilich hier einige Grenzsteine für die europäische Ebene hervorgehoben: So muss durch den nationalen Zustimmungsklar sein, welche Kompetenzen übertragen wurden und welche nicht (BVerfGE 58, 1 (37); 89, 155 (187); 123, 267 (351)). Das gilt auch für das Zusammenspiel von Kompetenz- und Entscheidungsverfahren. In dem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 hat sich das Bundesverfassungsgericht speziell mit den sog. Brückenklauseln im EU-Recht befasst, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung oder den Übergang von besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglichen (BVerfGE 123, 267 (388 ff.)). Ein solches Vorgehen wurde insoweit gebilligt, als zum Zeitpunkt der Zustimmung – hier: zum Vertrag von Lissabon – dem Deutschen Bundestag die Folgen hinreichend erkennbar waren, um seiner Integrationsverantwortung nachzukommen (BVerfGE 123, 267 (391 f.)). Insbesondere, da nach Art. 48 Abs. 7 EUV einerseits Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist, andererseits die nationalen Parlamente – in Deutschland also Bundestag und Bundesrat – ein Vetorecht besitzen (Cremer, in: Calliess/Ruffert (2016) Art. 48 EUV Rdnr. 14), mithin nicht gegen deutschen Willen der Übergang vollzogen werden kann, müssen nicht stets unüberwindliche verfassungsrechtlichen Hürden entgegenstehen. In der Bundesrepublik wurden die entsprechenden

12 Habermas (1998, S. 122 ff.); Unruh (2002, S. 7 ff., 340 ff).

13 Zu den Schwächen der Kontrolle des Prinzips in der Praxis: Siehe Haltern (2017, Bd. 1 Rdnr. 853).

Verfahren im Integrationsverantwortungsgesetz installiert (Cremer, in: Calliess/Ruffert (2016), Art. 48 EUV Rdnr. 17). § 4 Abs. 1 dieses Gesetzes lautet: „Der deutsche Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Art. 48 Absatz 7 Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Europäischen Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.“¹⁴ Für den vorliegenden Bereich sind jedoch ergänzende Überlegungen anzustellen. Bei einem generellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Steuerpolitik der EU mit Zustimmung des Deutschen Bundestages nach den Regeln des Integrationsverantwortungsgesetzes wären substanzielle Auswirkungen auf die deutschen Haushalte vorprogrammiert. In diesem Zusammenhang wird relevant, dass das Bundesverfassungsgericht die Integrationsverantwortung durch mehrere Entscheidungen im Kontext der europäischen Verschuldungskrise um die sog. Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages erweitert und ergänzt hat (BVerfGE 123, 267 (351 ff.); insgesamt Schorkopf, in: Kahl u. a. (2020), Art. 23 Rdnr. 129 ff.). Schon im Lissabonurteil wurde die Haushaltsautonomie des Parlaments als Integrationsgrenze ausgeformt: „Eine das Demokratieprinzip und das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzende Übertragung des Budgetrechts des Bundestages läge vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde. Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden.“ (BVerfGE 123, 267 (361 f.)). Das lässt durchaus Spielräume zu (vgl. BVerfGE 132, 195 (244); DVBl. 2014, 640 (644)). Ein mehr oder weniger vollständiger Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der europäischen Steuerpolitik wäre wegen der

Unabsehbarkeit der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen jedoch vermutlich verfassungsrechtlich unzulässig, auch wenn das Verfahren des Integrationsverantwortungsgesetzes beachtet würde. Eine solche substantielle Auswirkung auf den Bundeshaushalt wäre bei partiellem Übergang zur Mehrheitsentscheidung nicht notwendig gegeben. Die Abgrenzung lässt sich wie üblich nur schwer quantifizieren, im Streitfall könnten gleichwohl entsprechende Kriterien entwickelt werden.¹⁵

14 Vgl. auch Marquardsen (2020, S. 22).

15 Zur rechtlichen Quantifizierungsproblematik allgemein siehe von Aswege (2016); ein paralleler Fall aus der Rechtsprechung ist die Beurteilung einer substantiellen Auswirkung auf den Landeshaushalt bei sog. Finanzausschlussklauseln in Verfahren direkter Demokratie durch die Landesverfassungsgerichte.

4. Schlussfolgerungen

Bei der ökonomischen wie juristischen Beurteilung des Übergangs vom Einstimmigkeitsprinzip zu Mehrheitsentscheidungen auf dem Feld des Steuerrechts gilt es nach der jeweiligen Ausgestaltung des Vorschlags zu differenzieren. Der Kommissionvorschlag möchte in vier Stufen jeweils eine generelle, d.h. dauerhafte Abkehr von der Einstimmigkeit erreichen. Wie einleitend festgestellt, besitzt dieser Ansatz bei teilweise verständlichem Grundanliegen systematische Schwächen. Zudem könnte – wie dargelegt – bei vollständiger Verwirklichung die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages u.U. nicht mehr gewährleistet werden.

Unterhalb dieser Schwellen gäbe es andere Möglichkeiten, um einen Teil der Nachteile von Einstimmigkeitserfordernissen zu vermeiden oder zumindest abzuschwächen. Leitlinie bei der rechtlichen Bewertung der Vorschläge ist es, dass ein „Weniger“ als ein genereller Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in einem Sachbereich regelmäßig ebenfalls von Art. 48 Abs. 7 AEUV gedeckt wäre. Dessen Regelungen müssten freilich beachtet werden. Bei den Anforderungen hinsichtlich des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der europäischen Integration kommt es auf den konkreten Einzelfall an.

(1) Unterscheidung zwischen generellem und nur punktuellm Übergang zu Mehrheitsentscheidungen: Denkbar wäre etwa, für Einzelfälle vorab festzulegen, dass ein bestimmtes, konkretes Sachproblem mit Mehrheit entschieden werden soll. Das wäre sowohl von Art. 48 Abs. 7 EUV gedeckt und stellte auch vor dem deutschen Grundgesetz kein Problem dar, sofern die Vorgaben des Integrationsverantwortungsgesetzes beachtet werden. Im Steuerbereich wäre hier an administrative Fragen der Steuererhebung und an grenzüberschreitende Fragen zu denken.

(2) Unterscheidung zwischen Schaffung und Abschaffung steuerlicher Regelungen: Denkbar wäre auch, für die Einführung neuer Regelungen es bei dem Einstimmigkeitserfordernis zu belassen, für Änderungen oder für die Abschaffung dieser Regelungen, zu (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen überzugehen (Schön, 2018, S. 340). Durch eine solche Regelung wäre das Problem, einmal mit Einstimmigkeit getroffene Steuerregelungen kaum wieder beseitigen oder nachbessern zu können, weitgehend entschärft. Probleme könnten sich in der Praxis jedoch dadurch ergeben, dass die Abgrenzung zwischen einer Neuregelung und einer Modifikation unscharf werden kann. Solche Abgrenzungsprobleme sind den Rechtsordnungen jedoch bekannt und könnten bewältigt werden. Auch eine solche Regelung wäre von Art. 48 Abs. 7 AEUV gedeckt (Schön, 2018, S. 341); die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Lissabon-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wären für die jeweilige deutsche Entscheidung die gleichen, wie bei einem generellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, d.h. die Vorgaben des Integrationsverantwortungsgesetzes sind zu beachten und die Auswirkungen auf die Haushalte dürfen nicht zu einem substantiellem Entzug der parlamentarischen Haushaltsautonomie führen.

(3) Opt-out-Möglichkeiten zur Entlastung der Einstimmigkeit bei der Einführung steuerlicher Regelungen: Ferner könnte das Einstimmigkeitserfordernis dadurch abgeschwächt werden, dass zwar wie bei der vorherigen Variante Neuregelungen weiterhin nur einstimmig beschlossen werden, dann jedoch in der entsprechenden Richtlinie vorgesehen wird, dass einzelne Mitgliedstaaten sich davon dispensieren können (sog. opt-out-Klausel). Das ist nicht völlig vorbildlos. Die Mehrwertsteuersystemrichtlinie enthält in Abschnitt XIII zahlreiche, zum Teil auf einzelne Mitgliedstaaten individualisierte Ausnahmebestimmungen,

die Abweichungen von Einzelregelungen erlauben. Deutlich wird, dass auch innerhalb des harmonisierten Rechts Flexibilisierungsmöglichkeiten bestehen.

Ein solcher Ansatz näherte sich dem Modell des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten im Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit an und teilte mit diesem den Nachteil, dass dann insofern gerade keine einheitlichen Regelungen im Binnenmarkt vorlägen. Während jedoch bei der verstärkten Zusammenarbeit mit einer Teilgruppe der Mitgliedstaaten ein Projekt begonnen würde, wäre die opt-out-Lösung eine nachträgliche Abkehr einheitlicher Regelungen in der gesamten EU. Für die Festlegung derartiger Abweichungs- und Opt-out-Möglichkeiten im Rahmen einzelner steuerrechtlicher Richtlinien würde zudem weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gelten. Die Gefahr fehlender Ernstlichkeit der Zustimmung zu einer Richtlinie, die nur partiell bindend ist, ließe sich entgegenwirken, indem die Opt-out-Möglichkeit erst nach einer mehrjährigen Erprobungsphase eröffnet wird. Gleichzeitig muss angemerkt werden, dass eine Opt-out-Möglichkeit die unterschiedlichsten strategischen Anreize mit sich bringen kann. Insbesondere bei steuerlichen Regeln, die einen aggressiven Steuerwettbewerb einschränken sollen, wäre eine Opt-out-Möglichkeit eher nicht dienlich.

Ein Vorteil gegenüber dem Institut der verstärkten Zusammenarbeit wäre, dass hier kein ultima-ratio-Erfordernis bestünde. Das kann man als Erleichterung sehen, es stellte in gewisser Weise jedoch auch eine Umgehung des bewusst eng geführten Instruments der verstärkten Zusammenarbeit mit ihren differenzierten Folgen für die Integration dar. Für zentrale steuerliche Regelungen mit ausgeprägtem Bezug zum Gemeinsamen Markt/Binnenmarkt stellen sich schnell Funktionsgrenzen ein.

Eine solche Regelung wäre nicht Gegenstand von Art. 48 Abs. 7 AEUV. Der deutsche Beschluss unterläge nicht dem Integrationsverantwortungsgesetz.

(4) Schließlich könnte man an sog. sunset-legislation denken, d.h. an Rechtssätze mit Verfallsdatum. Diese wurden ursprünglich einmal für Geldleistungsgesetze angedacht, die nach einer gewissen Zeit auslaufen sollten, sofern sie nicht erneuert werden¹⁶. Hierfür gibt es auf EU-Ebene mit dem EU-Schiedsübereinkommen bereits ein erfolgreiches steuerliches Beispiel.¹⁷ Verschiedene Varianten der Ausgestaltung wären denkbar: Zum einen das Erfordernis, dass nach Ablauf der festgelegten Zeit der Rechtsakt außer Kraft tritt; für eine Erneuerung wäre dann erneut ein einstimmiger Beschluss der Mitgliedstaaten erforderlich. Zum anderen die automatische Verlängerung, falls sich kein Mitgliedstaat dagegen ausspricht. In beiden Fällen könnten faktisch-politische Zustimmungshürden hinsichtlich des einstimmig zu fassenden Ausgangsrechtsakts gesenkt werden. Der entscheidende Nachteil besteht jedoch darin, dass derartige „Verfallsdaten“ bei langfristig angelegten Projekten hochproblematisch sind. Man denke nur etwa an die Harmonisierungsrechtsakte im Bereich von Mehrwert- und Verbrauchsteuern. Im Steuerbereich scheint das Instrument grundsätzlich unpassend zu sein; das in seinem Anwendungsbereich begrenzte Schiedsübereinkommen stellt insofern eine Ausnahme dar. Allenfalls für eng begrenzte Regelungen mit Experimentiercharakter mag sich im Einzelfall eine solche Regelung anbieten.

Dafür bestehen für ein derartiges Vorgehen weder unionsrechtliche Hindernisse, noch Schranken aus dem deutschen Verfassungsrecht, da einerseits nicht vom Einstimmigkeitserfordernis abgewichen wird und andererseits die Souveränität der Mitgliedstaaten gerade geschont wird.

16 Zur sunset-legislation insgesamt etwa Funke (2011) und Zimmermann (2003).

17 Übereinkommen über die Beseitigung der Doppelbesteuerung verbundener Unternehmen, 90/436/EWG, dort Art. 20; dazu etwa Weber-Grellet, in: Musil/Weber-Grellet (2019, S. 447 ff).

(5) Im Rahmen der bestehenden institutionellen Struktur der Europäischen Union wäre unter Beachtung der unionsrechtlichen (Art. 48 Abs. 7 EUV) und der deutschen verfassungsrechtlichen Vorgaben die erste der von der Kommission vorgeschlagenen Stufen realisierbar, d.h. sofern es um die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung in Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und um administrative Initiativen bei der Unternehmensbesteuerung geht. In einem anderen institutionellen Rahmen, der eine unangreifbare demokratische Legitimation auch der Steuerrechtsetzung im Unionsrecht gewährleisten würde, wären demgegenüber auch im steuerlichen Bereich (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen

möglich. Ökonomisch wäre zu überlegen, wie ein derart ideales Modell aussehen könnte. Das übersteigt jedoch die hiesige Fragestellung.

Zu bedenken bleibt im Hinblick auf eine umfassendere Ausweitung der Mehrheitsabstimmungen in Steuerfragen, dass sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament eine ungewöhnliche doppelte Bevorzugung kleiner Länder existiert. Es spricht viel dafür, dem Übergang zu Mehrheitsabstimmungen in Steuerfragen eine offene Diskussion über die Verletzung des “One-(wo)man-one-vote-Prinzips” im Europäischen Parlament vorzuschalten.

5. Literatur

Calliess, Christian und Ruffert, Matthias (Hrsg.) (2016), EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. München.

Dauses, Manfred und Gröpl, Christoph (2015), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Bd. 1, 37. Ergänzungslieferung April 2015, Kapitel J Rn. 61, München.

Funke, Jan (2011), Bürokratieabbau mit Hilfe zeitlich befristeter Gesetze, München.

Geiger, Rudolf, Khan, Daniel-Erasmus und Kotzur, Markus (2017), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. München.

von der Groeben, Hans, Schwarze, Jürgen und Hatje, Armin (Hrsg.) (2015), Europäisches Unionsrecht, Bd. 3, 7. Aufl. Baden-Baden.

Guttman, Joel M. (1989), Unanimity and Majority Rule: The Calculus of Consent Reconsidered, *European Journal of Political Economy* 14, 189–207.

Grabitz, Eberhard, Hilf, Meinhard, Nettesheim, Martin und Tietje, Christian (2018), Das Recht der

Europäischen Union, Bd. 1, 70. Ergänzungslieferung Mai 2020, AEUV Art. 116 Rn. 3, München.

Habermas, Jürgen (1998), Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main.

Halter, Ulrich (2017), Europarecht, 2. Bd., 3. Aufl., Tübingen.

Heun, Werner (1983), Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Grundlagen – Struktur – Begrenzungen, Berlin.

Hillgruber, Christian (2013), Mehrheitsprinzip, in: Hanno Kube u. a. (Hrsg.), *Leitgedanken des Rechts*, Bd. 1, § 61, Heidelberg.

Issing, Otmar (2019), The European Commission’s Taxing New Idea, <https://www.project-syndicate.org> (abgerufen: 4. Februar 2019).

Kagel, John H., Sung, Hankyoung und Winter, Eyal (2010), Veto Power in Committees: An Experimental Study, *Experimental Economics* 13, 167–188.

Kahl, Wolfgang, Waldhoff, Christian und Walter, Christian (Hrsg.) (2020), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 206. Aktualisierung, Heidelberg.

Kirsch, Werner (2016), Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU, CEPS Policy Contribution, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/brexit-and-distribution-power-council-eu/> (abgerufen: 29.6.2019).

Kóczy, László Á. (2016), How Brexit Affects European Union Power Distribution, Óbuda University, Keleti Faculty of Business and Management, Working Paper 1601.

Lipatov, Vilen und Weichenrieder, Alfons (2016), A Decentralization Theorem of Taxation, CESifo Economic Studies 62, 2016, 289–300.

Marquardsen, Maria (2020), Einstimmigkeit in Steuerfragen – Reformbedarf?, ifst-Schrift 534, Berlin.

Musil, Andreas und Weber-Grellet, Heinrich (Hrsg.) (2019), Europäisches Steuerrecht. Kommentar, München.

Richter, Wolfram (2019), Mehrheitsbeschlüsse in der europäischen Steuerpolitik?, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2019/05/mehrheitsbeschluesse-in-der-europaeischen-steuerpolitik/> (abgerufen: 29.6.2019).

Schön, Wolfgang (2018), Facilitating Entry by Facilitating Exit: New Paths in EU Tax Legislation, *intertax* 46, 339–341.

Streinz, Rudolf (Hrsg.) (2018), EUV/AEUV. Kommentar, 3. Aufl. München.

Szczypińska, Agnieszka (2018), Who Gains More Power in the EU After Brexit?, *Finance a úvěr – Czech Journal of Economics and Finance* 68, 18–33.

Unruh, Peter (2002), Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes, Tübingen.

Vedder, Christoph und Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.) (2018), Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), Stellungnahme des Beirats zu den EU-Vorschlägen für eine Besteuerung der digitalen Wirtschaft, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020), Zur Sinnhaftigkeit einer Finanztransaktionsteuer, Berlin.

Zimmermann, Peter (2003), Reform der Staatstätigkeit durch Generelle Befristung von Gesetzen, *DÖV*, 940–947.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Marcel Thum (Vorsitzender)	Dresden
Prof. Jörg Rocholl (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln	Frankfurt/M.
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Kerstin Roeder	Augsburg
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Klaus Stern	Köln
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Wolfgang Wiegard	Regensburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Referat L C 3 (Öffentlichkeitsarbeit)
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

Stand

November 2020

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de
www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat

