



Kurzfassung der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zur Frage der Einstimmigkeit in Steuerfragen

- Im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung der Europäischen Union (EU) sind Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat denkbar, sofern es um die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung in Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und um administrative Initiativen bei der Unternehmensbesteuerung geht.
- Im Hinblick auf eine umfassendere Ausweitung der Mehrheitsabstimmungen in Steuerfragen 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 vorausgehen zu lassen.
- Gutachten und Stellungnahmen des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim BMF sind als Beitrag zum allgemeinen Diskurs zu verstehen und geben nicht notwendigerweise die Meinung des BMF wieder.
- Die vollständige Fassung des Gutachtens „Ende der Einstimmigkeit in Steuerfragen? – Zum Vorstoß der EU-Kommission“ wurde auf der Webseite¹ des BMF veröffentlicht.

Die Europäische Kommission hat sich dafür ausgesprochen, im Europäischen Rat qualifizierte Mehrheitsabstimmungen bei Fragen der Besteuerung zuzulassen. In einem ersten Schritt soll dies bei der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung in Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und bei administrativen Initiativen in der Unternehmensbesteuerung geschehen. In einem zweiten Schritt sollen Mehrheitsabstimmungen auch in Bereichen erlaubt werden, in denen Steuern benutzt werden, um 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 und Fragen einer

fairen und wettbewerbsorientierten Besteuerung Anwendung finden.

Diese Stufen implizieren ganz unterschiedliche Ausmaße der Regelungstiefe. Während die erste Stufe eher kleinteiligen Korrekturbedarf betrifft, könnten über die zweite Stufe qualitativ wie quantitativ weitreichende Entscheidungen gefällt werden. Demgegenüber wären die mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalte hinsichtlich des ohnehin weit harmonisierten 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 <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20210231>



Die Kommission schlägt keine Änderung der Verträge vor, sondern hält die „Passerelle-Regelung“ (Brückenklausel) in Art. 48 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union (EUV) als Grundlage für den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen für ausreichend. In jüngerer Zeit wird verstärkt über den Einsatz von Art. 116 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen in Steuersachen 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. In der Literatur wird indes vertreten, dass Art. 116 AEUV für den Steuerbereich keine Anwendung finden könne. Dieser Artikel soll vielmehr verhindern, dass Mitgliedstaaten bestimmte (eigene) Unternehmen oder Wirtschaftszweige bevorzugen. Hinzu kommt, dass Art. 116 AEUV subsidiär zur Beseitigung des Verstoßes durch andere Maßnahmen, wie bei Verstößen gegen Grundfreiheiten oder das Beihilfenregime, ist.

Die Europäische Kommission argumentiert, das Einstimmigkeitserfordernis erschwere die Kompromissuche ungebührlich. Es begünstige Lösungen auf dem 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.

Große Vorteile von Mehrheitsabstimmungen werden nach Einschätzung der Kommission dadurch begründet, dass die Kosten der Untätigkeit in verschiedenen Bereichen, etwa bei der gemeinsamen harmonisierten Körperschaftsbesteuerung, bei Änderungen beim System der Mehrwertsteuer, bei der

Finanztransaktionsteuer sowie bei der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle, mit hohen Milliardenbeträgen zu beziffern seien.

■ Kompetenzverteilung

Die Kommission argumentiert, der Vorstoß bedeute keine Veränderung der Kompetenzverteilung in Steuerfragen. Bei einem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen würde diese Kompetenz nur mittels eines anderen Entscheidungsverfahrens ausgeübt.

Richtig ist, dass auch heute schon europäische Steuerregelungen erlassen werden können, die aktuelle und zukünftige nationale Regierungen und 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 Kompetenzzuweisung ist de facto beim Mitgliedstaat und wird gegebenenfalls freiwillig abgegeben. Bei Mehrheitsentscheidungen ist diese Freiwilligkeit nicht mehr sichergestellt. Vor diesem Hintergrund sind Kompetenzverteilung und Kompetenzausübung stark verzahnt. Das Einstimmigkeitserfordernis kann eine bestimmte Kompetenzaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten legitimieren; entfällt sie, muss auch die Kompetenzverteilung unter Umständen neu bedacht werden.

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.

Diese Inkaufnahme des Verzichts auf Erfolgswertgleichheit der Wahlstimmen zum Europäischen Parlament weicht von dem in föderalen Gebilden üblichen Modus ab, kleine Gebietskörperschaften regelmäßig nur in einer Kammer (Senat, Ständerat, Bundesrat) zu bevorzugen. Gerade im Bereich der Besteuerung ist die adäquate Repräsentation seit der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung im 18. Jahrhundert ein wiederkehrendes und wichtiges Junktum im demokratischen Zusammenhang. Vor diesem Hintergrund kann es angebracht 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 weitreichenden Steuerfragen angewendet werden?

Vetoposition und Zügigkeit der Beschlussfassung

Die Kommission argumentiert durchaus nachvollziehbar, dass es mitunter misslich ist, wenn wichtige Beschlüsse in Steuerfragen an einem einzigen Mitgliedstaat scheitern, weil jedes einzelne Land ein Vetorecht hat. Die Ausübung des Vetorechts mag besonders dann problematisch erscheinen, wenn ein Mitgliedstaat nicht zum Schutz eigener starker Interessen eine Steuerregelung ablehnt, sondern stattdessen Zugeständnisse oder Vorteile in Verhandlungen erreichen will, die in keinem sachlichen Bezug stehen.

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 Aufweichung der Abstimmungsregeln könnte jedoch für die

Abschaffung von steuerlichen Richtlinien vorgesehen werden. Hier könnte bereits eine qualifizierte Mehrheit ausreichen. Damit würde den Mitgliedstaaten die Sorge genommen, einem steuerlichen Systemwechsel zuzustimmen, in dem man wegen der Einstimmigkeit mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gefangen ist, selbst wenn sich nachträglich schwerwiegende Fehler herausstellen sollten.

Fraglich ist, wie hoch die bisherigen Kosten der Untätigkeit wirklich sind. Bei einigen bedeutsamen Vorschlägen, die nach Auffassung der EU-Kommission wegen des Einstimmigkeitserfordernisses gescheitert sind, hat es der Beirat bislang gar als begrüßenswert erachtet, dass sie nicht Realität wurden, so etwa bei der Digitalsteuer oder der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Auch bei der Finanztransaktionsteuer gibt es von ökonomischer Seite eher Vorbehalte dergestalt, ob die verfolgten Ziele, etwa die Stabilisierung des Finanzsektors, tatsächlich erreicht werden können.

Bei der Finanztransaktionsteuer werden von der EU-Kommission die Ausfälle der nicht erhobenen Steuer mit 57 Mrd. € kalkuliert und als Kosten veranschlagt. Der Ausfall von Steuereinnahmen ist aber in voller Höhe kein volkswirtschaftlicher Kostenfaktor, weil ihm verbliebene Einnahmen des privaten Sektors entgegenstehen. Die Darstellung der Kommission ist daher so nicht richtig.

Rechtliche Fragen

Staatstheorie und Verfassungsrecht deuten und begründen das Mehrheitsprinzip als Ausdruck gleicher politischer Mitwirkungsfreiheit aller Bürgerinnen und Bürger. 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. Insofern sind ein gewisser Grundkonsens und gewisse Homogenitätsanforderungen unerlässlich, auch wenn die Mitwirkungsrechte von Bürgern nicht eins zu eins auf die Rechte von Staaten übertragbar sind.

Bei der Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen muss auch auf das in seiner Anwendung weitgehend leerlaufende Subsidiaritätsprinzip verwiesen werden. Bestünde hier eine wirksame Grenze der Tätigkeit der Union in deren politischer Praxis, könnte dies die Akzeptanz ihres Handelns 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 hier freilich einige Grenzsteine für die europäische Ebene hervorgehoben: So muss durch den nationalen Zustimmungskakt klar sein, welche Kompetenzen übertragen wurden und welche nicht. In dem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 hat sich das Bundesverfassungsgericht speziell mit den sogenannten Brückenklauseln im EU-Recht befasst, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung oder den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglichen. Ein solches Vorgehen wurde insoweit gebilligt, als zum Zeitpunkt der Zustimmung dem Deutschen Bundestag die Folgen hinreichend erkennbar waren, um seiner Integrationsverantwortung nachzukommen. Insbesondere, da nach Art. 48 Abs. 7 EUV einerseits Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist, andererseits die nationalen Parlamente ein

Vetorecht besitzen, mithin nicht gegen deutschen Willen der Übergang vollzogen werden kann, müssen einem Übergang zu Mehrheitsentscheidungen nicht stets unüberwindliche Hürden des deutschen Verfassungsrechts entgegenstehen.

Bei einem generellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Steuerpolitik der EU mit Zustimmung des Deutschen Bundestags wären substanzielle Auswirkungen auf die deutschen Haushalte jedoch vorprogrammiert. In diesem Zusammenhang wird relevant, dass das Bundesverfassungsgericht die Integrationsverantwortung durch mehrere Entscheidungen im Kontext der europäischen Verschuldungskrise um die sogenannte Budgetverantwortung des Deutschen Bundestags erweitert und ergänzt hat. Schon im Lissabonurteil wurde die Haushaltsautonomie des Parlaments als Integrationsgrenze benannt. Danach läge eine das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substanziellen Bestimmungsgehalt und damit das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verletzende Übertragung des Budgetrechts des Bundestags vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde. Der Deutsche Bundestag müsse dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger entscheiden. Dieser Maßstab lässt durchaus Spielräume zu. 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.

■ Schlussfolgerungen

Bei der ökonomischen wie juristischen Beurteilung des Übergangs vom Einstimmigkeitsprinzip zu Mehrheitsentscheidungen in der europäischen Steuerpolitik gilt es nach der jeweiligen Ausgestaltung des Vorschlags zu differenzieren. Der Kommissionsvorschlag möchte eine dauerhafte Abkehr von der Einstimmigkeit in vier Stufen erreichen.

Bei vollständiger Verwirklichung des Vorschlags wäre die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestags unter Umständen nicht länger gewährleistet. Es gäbe andere Möglichkeiten, um die beklagten Nachteile des Einstimmigkeitserfordernisses abzuschwächen. Die rechtliche Bewertung entsprechender Vorschläge hat sich indes an der Maßgabe zu orientieren, dass ein „Weniger“ als der generelle Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in einem konkreten Sachbereich von Art. 48 Abs. 7 EUV gedeckt ist.

1. Unterscheidung zwischen generellem und punktuellm Übergang zu Mehrheitsentscheidungen: Denkbar wäre, für Einzelfälle vorab festzulegen, dass ein bestimmtes konkretes Sachproblem mit Mehrheit entschieden werden kann. Das wäre von Art. 48 Abs. 7 EUV gedeckt und stellte auch mit Blick auf das Grundgesetz kein Problem dar, sofern nur die Vorgaben des Integrationsverantwortungsgesetzes beachtet werden. Im Bereich der Besteuerung kämen administrative Fragen der Steuererhebung und grenzüberschreitende Fragen in Betracht.

2. Unterscheidung zwischen Schaffung und Abschaffung steuerlicher Regelungen: Denkbar wäre auch, an dem Einstimmigkeitserfordernis bei Einführung neuer Regelungen festzuhalten, bei Änderungen oder gar bei der Abschaffung dieser Regelungen aber zu (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Das Problem, dass sich einmal mit Einstimmigkeit beschlossene Steuerregelungen kaum wieder beseitigen oder nachbessern lassen, wäre entschärft. Probleme könnten sich in der Praxis jedoch dadurch ergeben, dass sich eine Neuregelung und eine Modifikation nur

schwer abgrenzen lassen. Solche Abgrenzungsprobleme sind den Rechtsordnungen jedoch bekannt und könnten bewältigt werden.

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 (sogenannte 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.

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 von EU-einheitlichen Regelungen. Für die Festlegung derartiger Abweichungs- und Opt-out-Möglichkeiten im Rahmen konkreter steuerrechtlicher Richtlinien würde weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gelten. Der Gefahr fehlender Ernsthaftigkeit bei der Zustimmung zu einer Richtlinie, die nur partiell bindet, ließe sich entgegenwirken, indem die Opt-out-Möglichkeit mit dem Vorbehalt einer mehrjährigen Erprobungsphase versehen 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 sachdienlich.

Gleichzeitig wäre eine solche Regelung nicht Gegenstand von Art. 48 Abs. 7 EUV. Die deutsche Zustimmung zu einer solchen Regelung unterläge nicht dem Integrationsverantwortungsgesetz.

4. Schließlich könnte man an eine sogenannte Sunset Legislation denken, d. h. an eine Rechtsetzung mit Verfallsdatum. Eine solche wurde früher im Zusammenhang mit Geldleistungsgesetzen diskutiert und hätte bedeutet, dass diese lediglich für eine begrenzte Zeit gelten würden, sofern sie nicht erneuert würden. Hierfür gibt es auf EU-Ebene mit dem EU-Schiedsübereinkommen ein erprobtes Beispiel aus dem Bereich der Besteuerung. Der Nachteil besteht jedoch darin, dass „Verfallsdaten“ mit einer auf Langfristigkeit angelegten Politik kaum vereinbar 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.

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 allein die erste der von der Kommission vorgeschlagenen Stufen realisierbar, soweit es also um die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung in Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und um administrative Initiativen bei der Unternehmensbesteuerung geht.

Zu bedenken bleibt im Hinblick auf eine umfassendere Ausweitung der Mehrheitsabstimmungen in Steuerfragen, dass sowohl im Europäischen Rat als auch im Europäischen Parlament kleine Länder doppelt bevorzugt werden. Viel spricht dafür, dem Übergang zu Mehrheitsabstimmungen in Steuerfragen eine offene Diskussion über die Verletzung des „One (Wo)man One Vote“-Prinzips im Europäischen Parlament vorausgehen zu lassen.