



Ausarbeitung

Fragen zum Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Fragen zum Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 10/16
Abschluss der Arbeit: 25. Februar 2016
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Beitritt zu bzw. Austritt aus einer laufenden Verstärkten Zusammenarbeit	4
2.1.	Beitritt	4
2.1.1.	Reguläres Verfahren	4
2.1.2.	Besonderes Verfahren für die GASP	6
2.2.	Austritt	6
2.2.1.	Austrittsmöglichkeit	6
2.2.2.	Verfahren	7
2.2.3.	Zusammenfassung	7
3.	Verfahren zum Abschluss einer Verstärkten Zusammenarbeit	7
3.1.	Abschluss im Sinne einer Begründung der Verstärkten Zusammenarbeit	8
3.2.	Abschluss im Sinne einer Rechtsetzung im Modus der Verstärkten Zusammenarbeit	8
4.	Ausblick	9

1. Fragestellung

Der Ausarbeitung liegen folgende Erwägungen zugrunde: Mit dem Verfahren zur Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer hat die Bundesregierung mit zehn anderen Regierungen ein bisher wenig erprobtes Verfahren ausgewählt. Seit dem der Europäische Rat im Januar 2013 dazu die formale Ermächtigung gegeben hat, laufen die Verhandlungen dazu zum Teil auf Beamtenebene in der Ratsarbeitsgruppe Indirekte Steuern, zum Großteil aber informell in Treffen der Fachbeamten der elf Staaten und Zusammenkünften der Finanzminister der elf Staaten am Rande von Ecofin-Gipfeln ab. Am Rande des Ecofin-Gipfels Anfang Dezember 2015 hatte ein Vertreter Estlands geäußert, dass sich Estland aus dem Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit zurückziehen wolle. Zugleich hatte ein Vertreter der Niederlande angedeutet, dass sich die Niederlande dem Vorhaben anschließen könne, wenn Pensionsfonds von der Steuer ausgenommen würden. Weil dieses Treffen aber informeller Natur war, haben diese Erklärungen keine unmittelbaren Konsequenzen. Es stellt sich natürlich die Frage, wie sie sich nun auf das weitere Verfahren auswirken könnten.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die weitere Entwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer setzt sich die Ausarbeitung zunächst mit der Frage auseinander, wie der Austritt oder Beitritt eines Staates zu einer laufenden Verstärkten Zusammenarbeit formal juristisch vollzogen werden kann (2.). Anschließend geht die Ausarbeitung auf die Frage ein, welche formalen Beschlüsse welcher Gremien mit welchen Mehrheiten zum erfolgreichen Abschluss der laufenden Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer noch benötigt werden und wie sich der Teilnehmerkreis bestimmt (3.).

2. Beitritt zu bzw. Austritt aus einer laufenden Verstärkten Zusammenarbeit

2.1. Beitritt

Die Teilnahme an einer Verstärkten Zusammenarbeit steht allen Mitgliedstaaten der EU in jedem Verfahrensstadium offen (vgl. Art. 328 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Die Voraussetzungen für einen Beitritt zu einer bereits gemäß Art. 20 EUV iVm Art. 329 AEUV begründeten Verstärkten Zusammenarbeit richten sich nach Art. 331 AEUV. Dabei sind entsprechend der Differenzierung in Art. 329 AEUV ein Regelverfahren (Art. 331 Abs. 1 AEUV, hierzu 3.1.1.) und ein besonderes Verfahren im Bereich der GASP (Art. 331 Abs. 1 AEUV, hierzu 3.1.2.) zu unterscheiden.¹

2.1.1. Reguläres Verfahren

Das reguläre Verfahren nach Art. 331 Abs. 1 AEUV regelt die nachträgliche Beteiligung eines Mitgliedstaates an einer Verstärkten Zusammenarbeit außerhalb der GASP. Das Beitrittsverfahren

¹ Als Anwendungsbeispiel für einen Beitritt vgl. den Beschluss 2012/714/EU der Kommission vom 21. November 2012 zur Bestätigung der Teilnahme Litauens an der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABl. L 323 vom 22.11.2012, S. 18, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0714&qid=1456411838081&from=DE> sowie für einen Überblick über die Verfahren insgesamt vgl. Becker, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 331, Rn. 1 ff.

wird eingeleitet durch eine Mitteilung des beitrittswilligen Mitgliedstaats an den Rat und die Kommission (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV).

In einem zweiten Schritt obliegt der Kommission die Prüfung, ob die materiellen Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Dies ist der Fall, wenn der betreffende Mitgliedstaat sowohl die im Ermächtigungsbeschluss nach Art. 329 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV gegebenenfalls festgelegten Teilnahmevoraussetzungen erfüllt, als auch die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit bereits erlassenen Rechtsakte beachtet (Art. 328 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 AEUV).

Die von der Kommission innerhalb von vier Monaten nach Eingang des Antrags zu treffende Entscheidung kann einerseits in der Feststellung bestehen, dass die Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind. In diesem Fall bestätigt sie die Beteiligung des Mitgliedstaates und erlässt die „notwendigen Übergangsmaßnahmen“ (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV), um die Anwendung des potenziell schon bestehenden partikularen Rechts sicherzustellen. Mit Inkrafttreten dieser Entscheidung erhält der Mitgliedstaat den formalen Teilnehmerstatus, der mit den entsprechenden Rechten und Pflichten einhergeht. Davon umfasst sind einerseits das Stimmrecht nach Art. 330 AEUV für die weitere Ausgestaltung der Verstärkten Zusammenarbeit, andererseits entsteht hieraus auch eine Bindung an die bislang im Rahmen dieser Verstärkten Zusammenarbeit gefassten Beschlüsse und die sonstigen primärrechtlichen Bestimmungen (Art. 20 Abs. 1 und 4 EUV, Art. 326, 327, 332 AEUV). Eine teilweise Beteiligung an der Verstärkten Zusammenarbeit ist dagegen ausgeschlossen.

Andererseits kann die Kommission feststellen, dass die Beteiligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. In diesem Fall gibt sie dem Mitgliedstaat Gelegenheit, die zur Erfüllung der Voraussetzungen notwendigen Bestimmungen innerhalb einer von der Kommission bestimmten Frist zu erlassen (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 3 S. 1 AEUV). Die Frist ist so zu bestimmen, dass der beitrittswillige Mitgliedstaat die Gelegenheit hat, die fehlenden Beteiligungsvoraussetzungen zu erfüllen. Die Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen nach Fristablauf werden von der Kommission erneut geprüft (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 3 S. 2 AEUV). Sind nun die Anschlussvoraussetzungen erfüllt, ist das Verfahren beendet, was die Kommission positiv festzustellen hat. Erfüllt der weiterhin antragswillige Mitgliedstaat nicht die Forderungen der Kommission und entscheidet diese erneut negativ, kann der Rat auf Verlangen des antragstellenden Mitgliedstaates mit der Frage befasst werden (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 3 S. 3 AEUV). Mit der Befassung des Rates geht auch die Zuständigkeit für die Entscheidung über eine Beteiligung von der Kommission auf den Rat über, welcher nun die Beteiligung des Mitgliedstaates herbeiführen oder eine abschließende negative Entscheidung beschließen kann (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 3 S. 4 AEUV). Hierbei entscheidet der Rat gemäß Art. 331 Abs. 1 UAbs. 3 S. 4 AEUV durch Beschluss nach Art. 330 AEUV mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV, Art. 238 Abs. 3 AEUV),² wobei für den Beschluss des Rates allein die an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind. Ist seine Entscheidung positiv, so erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission auch die eventuell erforderlichen Übergangs- und Anpassungsmaßnahmen (Art. 331 Abs. 1 UAbs. 3 S. 4 AEUV).

² Zu diesem Mehrheitserfordernis vgl. Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Auflage 2012, Art. 331 AEUV, Rn. 4.

2.1.2. Besonderes Verfahren für die GASP

Art. 331 Abs. 2 AEUV regelt das besondere Verfahren für die Beteiligung eines Mitgliedstaates an einer bestehenden Verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der GASP. Im Gegensatz zu der verfahrensbestimmenden Stellung der Kommission im Regelverfahren obliegt die Entscheidung im Rahmen von Art. 331 Abs. 2 AEUV über das Beitrittsgesuch eines Mitgliedstaates zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der GASP allein dem Rat. Der Rat wird bei seiner Entscheidung durch den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie durch die Kommission lediglich unterstützt.

Ein beitriftswilliger Mitgliedstaat richtet seinen Antrag an den Rat und setzt den Hohen Vertreter und die Kommission darüber in Kenntnis. Nach Anhörung des Hohen Vertreters und Prüfung, ob die Teilnahmevoraussetzungen erfüllt sind, entscheidet der Rat einstimmig über den Beitritt. Ferner trifft der Rat auf Initiative des Hohen Vertreters die „notwendigen Übergangsmaßnahmen“. Mit Blick auf die grundsätzliche Offenheit einer Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV, Art. 328 AEUV) ist das Recht des Rates zur Zurückweisung des Beitrittsgesuchs im Wesentlichen darauf beschränkt, die Einhaltung der materiellen Teilnahmevoraussetzungen sicherzustellen. Bei der Zurückweisung eines Antrags muss der Rat angeben, welche Schritte zur Erfüllung der Teilnahmevoraussetzungen notwendig sind (Art. 331 Abs. 2 UAbs. 2 S. 3 AEUV).

2.2. Austritt

Im Gegensatz zu dem (nachträglichen) Beitritt eines Mitgliedstaates zu einer Verstärkten Zusammenarbeit ist die Möglichkeit, aus einer laufenden Verstärkten Zusammenarbeit durch eigenen Entschluss³ auszutreten, und ein diesbezügliches Verfahren primärrechtlich nicht geregelt. In der Literatur wird die mit dem Austrittsverfahren verbundene Frage einer einseitigen bzw. freiwilligen Austrittsmöglichkeit unterschiedlich beantwortet.

2.2.1. Austrittsmöglichkeit

Einerseits wird die Auffassung vertreten, dass ein einseitiger Austritt grundsätzlich möglich sein muss.⁴ Zwar wird aus Art. 356 AEUV gefolgert, dass eine Vereinbarung über eine Verstärkte Zusammenarbeit auf unbegrenzte Zeit geschlossen werde. Zugleich wird jedoch darauf verwiesen, dass Art. 50 EUV in einem speziellen Verfahren selbst einen Austritt aus der Union ermögliche, so dass Entsprechendes – *argumentum a maiore ad minus* – auch für den Austritt aus der Verstärkten Zusammenarbeit gelten müsse. Ergänzend wird darauf verwiesen, dass über die Zulässigkeit eines Austritts aus wichtigen, außerordentlichen Gründen in Anlehnung an Art. 356 und 344 AEUV sowie nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts zu entscheiden sei. Diesen Auffassungen wird entgegengehalten, dass bei einem Austritt der Umstand zu beachten

³ Für die Diskussion über die Möglichkeit eines Ausschlusses vgl. Becker, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 356 AEUV, Rn 7 ff.

⁴ Becker, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 20 EUV, Rn. 74 mit Verweis auf Brackhane, Differenzierte Integration im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 154.

sei, dass jede Verstärkte Zusammenarbeit von einer Mindestzahl an teilnehmenden Mitgliedstaaten abhängig ist. Würde diese Mindestzahl durch einen Austritt unterschritten, wäre die Verstärkte Zusammenarbeit insgesamt mangels materieller Voraussetzungen unzulässig. Ein einzelner Mitgliedstaat hätte es deshalb unter Umständen in der Hand, die gesamte Verstärkte Zusammenarbeit zu Fall zu bringen, weshalb im Ergebnis ein Austritt unzulässig sei.⁵

2.2.2. Verfahren

Vor diesem Hintergrund wird im Hinblick auf die verfahrensrechtlichen Aspekte eines Austritts vertreten, dass ein Mitgliedstaat zumindest einverständlich aus einer Verstärkten Zusammenarbeit entlassen werden könne.⁶ Dem steht die Auffassung gegenüber, wonach ein Austritt als *actus contrarius* zum Beitritt jedenfalls unter Beachtung der für eine Begründung geltenden Verfahrensbestimmungen möglich sein müsse, zumal nach denselben Bestimmungen eine Neubegründung möglich wäre.⁷ Im Rahmen der Auffassung, wonach ein einseitiger Austritt wegen der drohenden Unzulässigkeit der Verstärkten Zusammenarbeit grundsätzlich unzulässig sei, wird vertreten, dass ein austrittswilliger Mitgliedstaat statt eines Austritts versuchen müsse, entweder die übrigen beteiligten Mitgliedstaaten zu einem neuen Antrag auf Ermächtigung zu einer verkleinerten Verstärkten Zusammenarbeit zu bewegen oder einen Auflösungsbeschluss herbeizuführen.

2.2.3. Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Argumente erscheint es aus hiesiger Sicht jedenfalls vertretbar, ein grundsätzliches Austrittsrecht eines an einer Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaates anzunehmen, welches insbesondere im Einvernehmen mit den übrigen Mitgliedstaaten ausgeübt werden kann.

3. Verfahren zum Abschluss einer Verstärkten Zusammenarbeit

Bei der Frage nach dem Abschluss einer Verstärkten Zusammenarbeit ist zwischen dem Beschluss zur Autorisierung bzw. Begründung der Verstärkten Zusammenarbeit (hierzu 3.1.) und den Beschlüssen über die Rechtsakte zur Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit (hierzu 3.2.) zu differenzieren.⁸

⁵ Becker, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 20 EUV, Rn. 74 mit (allerdings wohl unzutreffendem) Verweis auf Blanke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 57. EL August 2015, Art. 20 EUV, Rn. 53.

⁶ Blanke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 57. EL August 2015, Art. 20 EUV, Rn. 53; Linke, Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza, 2006, S. 140.

⁷ Vgl. Becker, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 20 EUV, Rn. 72.

⁸ Für das Verfahren der sog. Passerell betreffend die Abstimmungsregeln im Rat gemäß Art. 333 AEUV vgl. Becker, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 333 AEUV.

3.1. Abschluss im Sinne einer Begründung der Verstärkten Zusammenarbeit

Gem. Art. 329 AEUV richten (zumindest) neun MS, die sich an einer Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen möchten, einen Antrag unter Angabe des beabsichtigten Politikbereichs und der damit zu erreichenden Ziele an die Kommission. Diese legt dem Rat einen Vorschlag für eine Verstärkte Zusammenarbeit vor. Unterlässt sie einen entsprechenden Vorschlag, so hat sie den Mitgliedstaaten die Gründe hierfür mitzuteilen (Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 AEUV). Legt die Kommission einen Vorschlag vor, wird die Ermächtigung zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt (Art. 20 Abs. 2 UAbs. 1 EUV, Art. 329 AEUV). Außer im Bereich der GASP beschließt der Rat hierbei mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 329 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV i. V.m. Art. 16 Abs. 3 EUV). Dieser Beschluss ist an die antragstellenden Mitgliedstaaten zu richten und bildet die Ermächtigung dafür, dass nun die an der Verstärkten Zusammenarbeit mitwirkenden Staaten eine Maßnahme untereinander treffen können, die allerdings auch nur diese Staaten bindet.

3.2. Abschluss im Sinne einer Rechtsetzung im Modus der Verstärkten Zusammenarbeit

Bei Entscheidungen im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit sind die in den Verträgen vorgesehenen Verfahren in dem jeweils erfassten, durch den Grundbeschluss der Verstärkten Zusammenarbeit umschriebenen Sachbereich zugrunde zu legen (vgl. Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV). Somit gibt die Regelungsmaterie das einzuhaltende Verfahrensrecht vor. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten können daher keine neuen Verfahrensregelungen treffen, sondern müssen sich sowohl hinsichtlich den allgemeinen Normen für die Ausübung der Kompetenz, den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Beschlussfassung als auch im Hinblick auf die Beteiligung der Unionsorgane an die vertraglichen Bestimmungen halten.

An den Beratungen im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit dürfen Vertreter der anderen Mitgliedstaaten teilnehmen (Art. 330 UAbs. 1 AEUV) mit der Möglichkeit, zu Anträgen Stellung zu nehmen und damit einen gewissen Einfluss auf die Abstimmung zu nehmen.⁹ Bei der Abstimmung im Rat im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit sind jedoch nur die teilnehmenden Mitgliedstaaten stimmberechtigt (Art. 20 Abs. 3 S. 1 EUV, Art. 330 UAbs. 1 AEUV).¹⁰

Vor diesem Hintergrund bezieht sich eine erforderliche Einstimmigkeit allein auf die Stimmen der Vertreter der an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten (Art. 330 UAbs. 2 AEUV). Das bedeutet mit Blick auf Art. 238 Abs. 4 AEUV, dass alle beteiligten Mitgliedstaaten zumindest anwesend oder vertreten sein müssen (vgl. Art. 239 AEUV), während eine Stimmenthaltung unschädlich ist. Eine qualifizierte Mehrheit bestimmt sich gemäß Art. 330 UAbs. 3 AEUV nach Art. 238 Abs. 3 AEUV. Hierbei ist zeitlich zu differenzieren: Bis zum 31. März 2017 kann

⁹ Dies entspricht dem Umstand, dass auf diese Weise nochmals die Möglichkeit eines gemeinsamen Vorgehens aller Mitgliedstaaten geprüft werden kann und die Teilnahme an der Beratung den nicht beteiligten Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt deren Anschluss an die Verstärkte Zusammenarbeit erleichtern soll.

¹⁰ Dies entspricht dem Umstand, dass auch nur die beteiligten Mitgliedstaaten durch das im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit erlassene Recht gebunden werden (Art. 20 Abs. 4 S. 1 EUV).

ein Mitglied gemäß Art. 3 Abs. 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen¹¹ verlangen, dass sich die qualifizierte Mehrheit nach Art. 3 Abs. 4 iVm Art. 3 Abs. 3 des Protokolls und damit nach den früheren Vorschriften bestimmt. Unter Beachtung dieser Vorgaben hat eine Stimmgewichtung zu erfolgen, wonach 73,86 % der beteiligten gewogenen Stimmen zustimmen müssen; ggf. ist zusätzlich die Zustimmung einer Zwei-Drittel-Mehrheit der beteiligten Mitgliedstaaten erforderlich. Ab dem 1. April 2017 gilt das System der doppelt gewichteten Mehrheit nach Art. 238 Abs. 3 AEUV. Schließlich gilt für einfache Mehrheiten Art. 238 Abs. 1 AEUV mit der Maßgabe, dass die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder der beteiligten Mitgliedstaaten gemeint ist.

4. Ausblick

Nachdem Estland erklärt hatte, die Gruppe der Verstärkten Zusammenarbeit zu verlassen, erfolgen seitdem Prüfungen der juristischen Fragen und Folgen durch die Gruppe. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Berichten zufolge auch Belgien erwägt, die Gruppe der verstärkten Zusammenarbeit zu verlassen. Gemäß belgischen Darstellungen seien die derzeitigen konzeptionellen Pläne zur Finanztransaktionssteuer (FTT) mit einer Regierungsvereinbarung in Belgien unvereinbar, wonach die FTT nicht die Realwirtschaft beeinträchtigen dürfe. Nach dem erfolgten Austritts Estlands und für den Fall eines Austritts Belgiens würden sich lediglich neun Mitgliedstaaten und damit die gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV notwendige Mindestzahl an Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen.

- Fachbereich Europa -

¹¹ Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F36>.