

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
§ 1 Einführung	25
A. Problemaufriss und Erkenntnisgewinn	25
B. Gang der Untersuchung	29
Erster Teil: Steuerpolitik der EU unter Geltung des Einstimmigkeitsprinzips	33
§ 2 Grundlegungen	33
A. Kompetenzen der EU im Bereich des Steuerrechts	33
I. Kompetenzgrundlagen	34
1. Indirekte Steuern, Art. 113 AEUV	36
a) Abgrenzung von indirekten zu direkten Steuern	36
b) Regelungsgehalt	38
2. Direkte Steuern, Art. 115 AEUV	39
3. Steuerliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Umweltpolitik, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a AEUV	40
4. Steuerliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Energiepolitik, Art. 194 Abs. 3 AEUV	41
5. Auffangklausel, Art. 352 Abs. 1 EUV	42
II. Begriff der Steuern im AEUV	43
1. Differenzierung zwischen den Begriffen Steuern und Abgaben	44
a) Art. 113, 115 AEUV i. V. m. Art. 114 Abs. 2 AEUV	45
b) Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a und Art. 194 Abs. 3 AEUV	47
2. Erfassung von Verfahrensrecht	49
3. Erfassung von Steuerstrafrecht	50
III. Geteilte Zuständigkeit und Sperrwirkung	50

IV. Reichweite der Kompetenzgrundlagen	54
1. Kompetenz zur Einführung neuer Steuern	54
a) Art. 113, 115 AEUV	54
b) Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a, 194 Abs. 3 AEUV	57
2. Kompetenz zur Einführung von „EU-Steuern“	58
V. Aufhebung und Änderung von Unionsrechtsakten	61
1. Aufhebung von Rechtsakten	62
2. Änderung von Rechtsakten	65
B. Gesetzgebungsverfahren und Beschlussfassungsquorum	66
I. Gesetzgebungsverfahren	66
1. Begriff der Gesetzgebung	66
2. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	66
3. Besondere Gesetzgebungsverfahren	68
a) Verfahren für den Erlass steuerlicher Maßnahmen	69
b) Verfahren für Eigenmittelbeschlüsse	70
II. Verfahren im Rat	71
1. Zusammensetzung des Rates	71
2. Vorbereitungs- und Unterstützungsgremien des Rates	73
3. Abstimmung im Rat	75
4. Beschlussfähigkeit	77
III. Beschlussfassungsquorum	77
1. Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsverfahren und Beschlussfassungsquorum	77
2. Einstimmigkeit	80
3. Qualifizierte Mehrheit	81
§ 3 Begründung und historische Wurzeln des Einstimmigkeitsprinzips	83
A. Begründung des Einstimmigkeitsprinzips	83
I. Steuersouveränität als zentraler Begründungsansatz	83
1. Begriff der Souveränität	84
2. Steuersouveränität	84
3. Besonderheiten der Steuerpolitik	87
a) Bedeutung für das Regieren	88
b) Demokratiesensibilität	90
II. Weitere Begründungsansätze	91
III. Vergleich des Steuerrechts mit dem Zollrecht	92

B. Historische Wurzeln des Einstimmigkeitsprinzips und Entwicklung der steuerlichen Kompetenzgrundlagen	94
I. Vorgeschichte der europäischen Verträge	94
II. Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	95
III. Weitere Entwicklung	99
1. Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes	100
2. Einheitliche Europäische Akte	100
3. Vertrag von Maastricht	101
4. Vertrag von Amsterdam	102
5. Vertrag von Nizza	102
6. Verfassungsvertragsentwurf	103
7. Vertrag von Lissabon	105
§ 4 Das Einstimmigkeitsprinzip als Hindernis für die Rechtsetzung im Rat	107
A. Bestandsaufnahme	107
I. Angenommene steuerliche Gesetzgebungsakte	108
1. Indirekte Steuern	108
a) Umsatzsteuer	108
b) Verbrauchsteuern	112
c) Sonstige indirekte Steuern	115
2. Direkte Steuern	116
a) Mutter-Tochter-Richtlinie	116
b) Fusionsrichtlinie	118
c) Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie	119
d) Zinsrichtlinie	121
e) Anti-Missbrauchsrichtlinie (ATAD)	124
f) Globale Mindeststeuer für große Unternehmen	126
3. Umwelt- und Energiesteuern	129
4. Verwaltungszusammenarbeit	130
a) Beitreibungsrichtlinie	130
b) Amtshilferichtlinie	131
c) Streitbeilegungsrichtlinie	133
II. (Bislang) nicht umgesetzte Vorhaben	133
1. Indirekte Steuern	134
a) Mehrwertsteuer	134
b) Finanztransaktionssteuer	136
c) Digitalsteuer	137

2. Direkte Steuern	140
a) Frühe Ansätze zur Unternehmensbesteuerung	140
b) GKKB	142
c) Signifikante digitale Präsenz	145
d) Jüngste Vorschläge der Kommission	145
3. Umwelt- und Energiesteuern	147
4. Verwaltungszusammenarbeit	149
III. Maßnahmen neben Gesetzgebungsakten	150
1. Völkerrechtlicher Vertrag	150
2. Soft Law	152
a) Verhaltenskodex Unternehmensbesteuerung	152
b) Verhaltenskodizes zu Verrechnungspreisen	154
B. Problemfelder des Einstimmigkeitsprinzips	154
I. Probleme hinsichtlich des Zustandekommens von Rechtsakten zur Erstregelung und Aufhebung oder Änderung bestehender Rechtsakte	155
1. Wenige Rechtsakte und lange Verhandlungsdauer	155
2. Nutzung des Vetorechts als Druckmittel	159
3. Suboptimale Verhandlungsergebnisse	160
4. Beeinflussung der Ausrichtung der Steuerpolitik	162
II. Spezielle Probleme hinsichtlich der Aufhebung bzw. Änderung von Rechtsakten	163
1. Rechtsversteinerung	164
2. Verstärkung des Kompetenzverlustes der Mitgliedstaaten durch erlassene Unionsrechtsakte	170
C. Fazit	171
Zweiter Teil: Perspektiven für die Steuerpolitik der EU und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen	173
§ 5 Vollständige Ersetzung des Einstimmigkeitserfordernisses durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen	173
A. Rechtliche Aspekte	174
I. Prüfung am Maßstab des Unionsrechts	174
1. Unionsrechtliche Grundlage für eine Änderung	174
a) Ordentliches Änderungsverfahren, Art. 48 Abs. 2-5 EUV	175

b) Allgemeine Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV	178
c) Spezielle Brückenklausel des Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV	181
2. Materielle Aspekte	185
a) Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten, Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV	185
b) Wahrung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 EUV	186
c) Demokratieprinzip, Art. 10 EUV	186
3. Zwischenergebnis	189
II. Prüfung am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts	189
1. Formelle Fragen	189
a) Ratifikation einer Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV	190
b) Aktivierung der Brückenklausel des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV	192
c) Aktivierung der Brückenklausel des Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV	195
2. Materielle Fragen	197
a) Prüfungsmaßstab	197
b) Generelle Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen	198
c) Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen für die Steuergesetzgebung	202
d) Zusätzlicher Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	210
III. Fazit	213
B. Eignung zur Lösung der durch das Einstimmigkeitsprinzip hervorgerufenen Probleme	214
I. Zustandekommen von Rechtsakten, Aufhebung und Änderung	214
1. Anzahl der angenommenen Rechtsakte und Verhandlungsdauer	214
2. Verhandlungsergebnisse	217
a) Qualität der Rechtsakte	217
b) Entscheidungen aufgrund öffentlichen Drucks	219
3. Wegfall des Vetorechts als Druckmittel	220
4. Auswirkungen auf die Ausrichtung der Steuerpolitik	220

II. Aufhebung bzw. Änderung von Rechtsakten	220
1. Petrifizierung	221
2. Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten	221
C. Weitere Aspekte	222
I. Bedeutung für die Souveränität der Mitgliedstaaten	222
II. Auswirkungen auf die Machtverhältnisse im Rat	225
III. Innenpolitische Konsequenzen	229
1. Akzeptanz von Entscheidungen	230
2. Nationale Umsetzung von Richtlinien	231
3. Zusammenspiel mit nationaler Politik	231
IV. Stärkere gerichtliche Kontrolle der Kompetenzgemäßheit von Rechtsakten	233
V. Auswirkungen auf die Einigung hinsichtlich neuer steuerlicher Eigenmittel	234
D. Realpolitische Umsetzbarkeit der Änderung	234
I. Interessen der Mitgliedstaaten	235
II. Reaktionen auf den Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2019	237
III. Einschätzung der Umsetzungschancen	238
E. Fazit	241
§ 6 Möglichkeiten zur Erleichterung der Rechtsetzung sowie Aufhebung und Änderung von Rechtsakten im Rat ohne Vertragsänderung	243
A. Erleichterung des Zustandekommens von Rechtsakten	243
I. Möglichkeiten zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit	244
1. Wettbewerbsverzerrungen, Art. 116 AEUV	244
a) Anwendbarkeit im Steuerrecht	244
b) Verhältnis zu Art. 113, 115 AEUV	246
c) Voraussetzungen	247
d) Eignung für das Steuerrecht	251
e) Bewertung	253
2. Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, Art. 325 Abs. 4 AEUV	255

3. Maßnahmen bei gravierenden Schwierigkeiten, Art. 122 Abs. 1 AEUV	256
II. Beschränkung der Reichweite des Einstimmigkeitsprinzips durch Auslegung	259
1. Beschränkung durch Auslegung der Tatbestandsmerkmale	260
a) Ausklammerung gegenleistungsbezogener Abgaben	261
b) Ausklammerung parafiskalischer Abgaben	264
c) Ausklammerung von umweltpolitischen Rechtsakten mit nur untergeordnet steuerlichem Charakter	265
d) Ausklammerung vorwiegend lenkender Abgaben	267
e) Ausklammerung von Vorschriften zu Verfahrensrecht und Verwaltungszusammenarbeit	269
f) Ergebnis	270
2. Beschränkung durch Bestimmung des Schwerpunkts einer Maßnahme	270
III. Differenzierte Integration	273
1. Verstärkte Zusammenarbeit, Art. 20 EUV, 326-334 AEUV	274
a) Anwendbarkeit für das Steuerrecht	274
b) Ablauf	275
c) Ermächtigungsbeschluss	277
d) Umsetzungsrechtsakt	279
e) Bisherige Anwendungsfälle	282
f) Weitere denkbare Anwendungsfälle im Bereich des Steuerrechts	285
g) Bewertung	289
2. Anfängliche Ausnahmeregelungen	293
IV. Weitere Flexibilitätsmechanismen	294
1. Übergangsregelungen für einzelne Mitgliedstaaten	294
2. Opt-In-Möglichkeiten	295
a) Optionale Harmonisierung	295
b) Punktuelle Optionsregelungen	296
3. Abweichungsmöglichkeiten	297
4. Spielräume für die inhaltliche Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten	298
5. Bedingungen in Sekundärrechtsakten	298

B. Erleichterung der Aufhebung bzw. Änderung von Rechtsakten oder Teilen davon	299
I. Instrumente zur Erleichterung des Zustandekommens von Rechtsakten	300
1. Anfängliche Ausnahme- oder Übergangsregelungen in Änderungsrichtlinien	300
2. Geringere Harmonisierungsintensität	300
3. Verstärkte Zusammenarbeit	301
a) Austritt aus der Verstärkten Zusammenarbeit	301
b) Aufhebung bzw. Änderung eines im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsaktes	305
c) Verstärkte Zusammenarbeit zum Ausstieg aus bzw. zur Weiterentwicklung von Rechtsakten	307
II. Übertragung von Befugnissen auf die Kommission	308
1. Delegierte Rechtsetzung, Art. 290 AEUV	309
2. Durchführungsbefugnisse, Art. 291 Abs. 2 AEUV	314
III. Selbstermächtigung des Rates zur Aufhebung bzw. Änderung mit qualifizierter Mehrheit	316
1. Selbstermächtigung zur Änderung mit qualifizierter Mehrheit	316
2. Selbstermächtigung zur Aufhebung mit qualifizierter Mehrheit	322
IV. Nachträgliche Ausstiegsmöglichkeit aus Richtlinien oder einzelnen Vorschriften	323
V. Evaluierungsklauseln	327
VI. Sunset-Klauseln	328
1. Automatische Verlängerung mit Einspruchsmöglichkeit (Einspruchsvariante)	329
2. Automatisches Außerkrafttreten mit Verlängerungsmöglichkeit (Neubeschlussvariante)	330
VII. Verweisungsklauseln	333
§ 7 Mögliche Vertragsänderungen zur Erleichterung der Rechtsetzung und Aufhebung von Rechtsakten im Rat	335
A. Erleichterung des Zustandekommens von Rechtsakten	335
I. Einstimmigkeitsprinzip mit Modifikationen	335
1. Konstruktive Enthaltung	336
2. Befassung des Europäischen Rates	339

3. Gerichtlich überprüfbare Rechtfertigungspflicht eines Vetos	341
4. Primärrechtliche Flexibilitätsmöglichkeiten	342
5. Erleichterung der Verstärkten Zusammenarbeit	343
a) Abmilderung des ultima-ratio-Erfordernisses	343
b) Automatische Verstärkte Zusammenarbeit bei fehlender Einigung	344
c) Verstärkte Zusammenarbeit ohne Ermächtigungsbeschluss nach Befassung des Europäischen Rates	344
d) Mehrheitsbeschlüsse für Umsetzungsrechtsakte	346
II. Mehrheitsprinzip mit Modifikationen	347
1. Mehrheitsprinzip mit Sicherungsmaßnahmen	347
a) Unter bestimmten Voraussetzungen einstimmige Entscheidung	347
b) Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens und Befassung des Europäischen Rates	348
2. Neue qualifizierte Mehrheit	353
3. Mehrheitsprinzip mit Flexibilitätsmechanismen	355
4. Mehrheitsprinzip unter zusätzlicher Beteiligung der nationalen Parlamente	355
5. Mehrheitsprinzip mit anderweitiger Kompensation des Souveränitätsverlustes	356
III. Schrittweiser Übergang zum Mehrheitsprinzip	357
IV. Mehrheitsprinzip nur für Teilbereiche der Steuergesetzgebung	359
1. Unterscheidung nach dem betroffenen Sachbereich	360
a) Mehrheitsprinzip nur für Regelungen zur Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung und zur Erleichterung der Steuerehrlichkeit	361
b) Mehrheitsprinzip nur für bestimmte Lenkungssteuern	361
c) Mehrheitsprinzip nur für indirekte Steuern	363
2. Unterscheidung zwischen der Einführung neuer Steuerarten und der Harmonisierung bestehender Steuern	366
3. Ausklammerung von Steuersätzen	367

4. Unterscheidung nach der Art des Rechtsakts	367
a) Unterscheidung zwischen Verordnung und Richtlinie	367
b) Unterscheidung zwischen mindest- und vollharmonisierenden Richtlinien	368
c) Mehrheitsprinzip nur für optionale Harmonisierung	368
5. Mehrheitsprinzip für Rechtsakte zur Umsetzung von Entscheidungen des EuGH	369
6. Ausklammerung einzelner Maßnahmen	369
V. Übergang (nur) zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	369
VI. Initiativrecht für Parlament und/oder Rat	372
VII. Neuregelung der Unionskompetenzen	373
1. Begrenzte eindeutige Gesetzgebungskompetenzen	374
2. Kompetenz für Unionssteuern	375
B. Erleichterung der Aufhebung bzw. Änderung von Rechtsakten	378
I. Mehrheitsprinzip nur für die Aufhebung bzw. Änderung von Unionsregelungen	379
1. Mehrheitsentscheidungen für die Aufhebung von Regelungen	379
2. Mehrheitsentscheidungen für die Änderung von Regelungen	381
II. Mehrheitsprinzip für bereits weitgehend harmonisierte Teilbereiche	382
III. Aktivierung der Brückenklausel nur für einzelne Vorhaben	383
IV. Aufhebung bei gescheiterten Verhandlungen über Neuregelung	384
§ 8 Steuerpolitische Maßnahmen abseits der Rechtsetzung durch den Rat	387
A. Soft Law	387
B. Stille Harmonisierung	389
C. Rechtsfortbildung durch den EuGH	390
D. Beihilfenkontrolle durch die Kommission	393
E. Bürgerinitiative, Art. 11 EUV	395
F. Intergouvernementale Zusammenarbeit	395
I. Rechtliche Möglichkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Mitgliedstaaten	396

II. Bewertung	398
III. Denkbare Verträge im Bereich des Steuerrechts	400
G. Kooperation innerhalb internationaler Organisationen	401
§ 9 Schlussbetrachtung	403
A. Resümee und Ausblick	403
B. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	410
Literaturverzeichnis	413