



---

## Sachstand

---

### **Die verstärkte Zusammenarbeit als „letztes Mittel“** Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Miriam Denking

**Die verstärkte Zusammenarbeit als „letztes Mittel“**

Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Verfasser/in: RRn Dr. Miriam Denking  
Aktenzeichen: WD 11 – 3000 – 262/10  
Abschluss der Arbeit: 26. November 2010  
Fachbereich: WD 11: Europa  
Telefon: +49-30-227-33614

---

## Inhaltsverzeichnis

|           |  |          |
|-----------|--|----------|
| <b>1.</b> | <b>Einleitung</b>  | <b>4</b> |
| <b>2.</b> | <b>Die verstärkte Zusammenarbeit</b>                                   | <b>4</b> |
| 2.1.      | Der Begriff der verstärkten Zusammenarbeit                             | 5        |
| 2.2.      | Voraussetzungen  | 5        |
| 2.2.1.    | materielle Voraussetzungen   | 5        |
| 2.2.2.    | Verfahren  | 6        |
| 2.2.3.    | sonstige Voraussetzungen   | 6        |
| <b>3.</b> | <b>Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit als „letztes Mittel“</b> | <b>6</b> |

## 1. Einleitung

Die Bundesregierung hat zusammen mit Frankreich im Juli 2010 den Vorschlag eingebracht, auf europäischer Ebene eine Finanzmarkttransaktionssteuer einzuführen.<sup>1</sup> Sie soll die auf jeden Kauf oder Verkauf von Finanzprodukten erhoben werden. Die Europäische Kommission sieht der Einführung einer Finanzaktionssteuer skeptisch gegenüber.<sup>2</sup> Sie bevorzugt eine weltweite Regelung, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Stattdessen befürwortet sie eine europäische Finanzaktivitätssteuer, welche die Gewinne von Banken und Finanzkonzernen besteuern soll.

Da eine europaweite Einführung einer Finanztransaktionssteuer nach bisherigem Stand wenig Aussicht auf Erfolg hat, stellt sich die Frage, ob im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit nur eine Gruppe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) die Steuer einführen könnte. Im Folgenden geht es nicht um die rechtliche Prüfung, ob es zulässig ist, eine solche Steuer im Wege einer verstärkten Zusammenarbeit einzuführen. Die folgende Prüfung beschränkt sich vielmehr darauf, zu welchem Zeitpunkt eine verstärkte Zusammenarbeit statthaft ist.

## 2. Die verstärkte Zusammenarbeit

Die Idee einer abgestuften Integration kam schon Mitte der 1970er Jahre auf und wurde seitdem immer wieder aufgegriffen.<sup>3</sup> Erstmals wurden im Amsterdamer Vertrag allgemeine Bestimmungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit aufgenommen. Der Vertrag von Nizza sah einige Änderungen des bis dahin noch nie angewandten Verfahrens vor, insbesondere wurden die Bedingungen für eine verstärkte Zusammenarbeit gelockert und diese nun auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geöffnet. Der Vertrag von Lissabon systematisiert die bisherigen Regelungen in allgemeine (Art. 20 Vertrag über die Europäische Union – EUV) und besondere Bestimmungen (Art. 326-334 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV).

Bisher wurde das Instrument einer verstärkten Zusammenarbeit erst einmal genutzt, nämlich bei der Harmonisierung der Wahl des Scheidungsrechts für gemischt-nationale Ehen.<sup>4</sup> Gegenwärtig wird sie für ein weiteres Projekt, die Einführung eines EU-Patents, diskutiert.<sup>5</sup>

- 
- 1 Brief des Bundesfinanzministers Schäuble und der französischen Finanzministerin Lagarde an die belgische EU-Ratspräsidentschaft.
  - 2 Vgl. KOM(2010) 549/5.
  - 3 Vgl. die Darstellung bei Stettner, Rupert, Zwischen Integration und Verfall: Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ des Unionsrechts, in: Iustitia et Pax, Gedächtnisschrift für D. Blumenwitz, Berlin 2008, S. 779 (S. 788).
  - 4 Pressemitteilung der Kommission, IP/10/1035, 5. August 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1035&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (Stand: 26.11.2010).
  - 5 Schultz, Torben-Gerd, EU umgeht Spaniens Blockade bei der Patentreform, in: Financial Times Deutschland vom 12.11.2010, S. 13.

## 2.1. Der Begriff der verstärkten Zusammenarbeit

Der Begriff der verstärkten Zusammenarbeit ist gleichbedeutend mit den Ausdrücken „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ und „abgestufte Integration“. <sup>6</sup> Die verstärkte Zusammenarbeit ermöglicht einer Gruppe von Mitgliedstaaten, in einem bestimmten Sachgebiet die Integration voranzutreiben, wenn die anderen Mitgliedstaaten zu einer Vertiefung nicht willens oder fähig sind.<sup>7</sup> Die Gruppe der integrationswilligen Staaten kann sich dabei der Organe, Instrumente und Verfahrensweisen der Europäischen Union (EU) bedienen (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1 EUV).

## 2.2. Voraussetzungen

Die verstärkte Zusammenarbeit ist in Art. 20 EUV und in den Art. 326-334 AEUV geregelt.

### 2.2.1. materielle Voraussetzungen

Art. 20 EUV formuliert die materiellen Bedingungen, unter denen eine verstärkte Zusammenarbeit zulässig ist.

- Es muss sich um ein Sachgebiet handeln, das **nicht** in der **ausschließlichen Zuständigkeit** der EU liegt (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1 EUV).
- Die Zusammenarbeit muss darauf ausgerichtet sein, den **Zielen der Union zu dienen**, ihre Interessen zu schützen und den Integrationsprozess voranzutreiben (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 EUV).
- An ihr müssen sich **mindestens neun Mitgliedstaaten** beteiligen (Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV).
- Sie ist nur als **letztes Mittel** erlaubt, wenn die mit der Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Gesamtheit der EU nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können.

Daneben halten Art. 326 und 327 AEUV materielle Voraussetzungen bereit: die Zusammenarbeit muss die Verträge und das **Recht der EU beachten** (Art. 326 Abs. 1 AEUV) und darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen (Art. 326 Abs. 2 S. 1 AEUV). Schließlich darf sie nicht zu einer Behinderung des Handels, einer Diskriminierung oder einer Verzerrung des Wettbewerbs führen (Art. 326 Abs. 2 S. 1 AEUV). Bei der Ausführung der verstärkten Zusammenarbeit ist darauf zu achten, dass ihre Maßnahmen im **Einklang mit der Politik der Union** stehen (Art. 334 AEUV).

---

6 Weitere Synonyme sind „Europa der variablen Geometrie“ und „Flexibilität“ (vgl. die Darstellung von Bitterlich, Joachim, in: Lenz, Carl-Otto/Borchardt, Klaus-Dieter, EU-Verträge, 5. Auflage 2010, Art. 20 EUV, Rn. 2.

7 Vgl. Geiger, Rudolf, in: Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus, EUV/AEUV, 5. Auflage, München 2010, Art. 20 EUV, Rn. 4.

### 2.2.2. Verfahren

Das **Ermächtigungsverfahren** beginnt mit einem Antrag der Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, an die Kommission. Die Ermächtigung wird durch einen Beschluss des Rates nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) erteilt (Art. 329 Abs. 1 AEUV). Handelt es sich um einen Sachbereich, welcher der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zuzurechnen ist, erfolgt der Antrag gegenüber dem Rat, der ihn an den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission übermittelt. Das EP erhält den Antrag zur Unterrichtung. Der Rat entscheidet anschließend einstimmig über die Ermächtigung (Art. 329 Abs. 2 AEUV).

### 2.2.3. sonstige Voraussetzungen

Da die Zusammenarbeit die Integration fördern soll, muss es jedem Mitgliedstaat möglich sein, der Zusammenarbeit beizutreten (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV, Art. 328 AEUV). Sie ist also **offen für alle anderen EU-Staaten**, welche die Teilnahmebedingungen für die Zusammenarbeit erfüllen. Die Mitglieder der Zusammenarbeit und die Kommission sollen daher dafür Sorge tragen, dass möglichst viele Mitgliedstaaten teilnehmen.

Solange nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen, haben die Staaten der verstärkten Zusammenarbeit die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der anderen Staaten zu achten. Diese wiederum dürfen der verstärkten Zusammenarbeit nicht im Wege stehen (Art. 327 AEUV).

## 3. Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit als „letztes Mittel“

Die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit darf der Rat nur als „letztes Mittel erlassen, wenn dieser feststellt, dass die mit einer Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV).

Obwohl diese Formulierung im Vergleich zu der im Amsterdamer Vertrag gewählten, die das Nichterreichen der Vertragsziele unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Vertrages verlangte, konkreter gefasst ist, bleibt die **Bedeutung unklar**.

Wann eine Zusammenarbeit nur einer Gruppe von Staaten das letzte Mittel ist, geht aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht hervor. Genügt es, dass ein Rechtssetzungsakt beim ersten Anlauf scheitert oder müssen mehrere Versuche vorgenommen werden? Allerdings steht es der Kommission offen, einen Gesetzgebungsvorschlag bereits nach dem ersten Scheitern zurückzuziehen. In diesem Fall könnte eine verstärkte Zusammenarbeit bereits das letzte Mittel sein. Ist eine ver-

stärkte Zusammenarbeit auch dann möglich, wenn zwar ein bestimmtes Entscheidungsverfahren unionsweit möglich wäre, eine Gruppe aber einen höheren Standard durchsetzen will?<sup>8</sup>

Bereits zur Vorgängervorschrift wurde angemerkt, dass sie nicht formaljuristisch, sondern nur **politisch ausgelegt** werden könne.<sup>9</sup> Sowohl den Gemeinschaftsorganen als auch den betroffenen Mitgliedstaaten müsse bei der Beantwortung der Frage, ob die Ziele mit den Mitteln des Vertrages zu erreichen seien, ein **weiter Ermessensspielraum** zugestanden werden.<sup>10</sup> Denn dem Europäischen Gerichtshof wird es kaum möglich sein, diese Voraussetzung nachzuprüfen.<sup>11</sup>

Die kommentierende Literatur geht davon aus, dass der Inhalt dieses Kriteriums sich erst mit seiner Anwendung im Einzelfall ergeben wird.<sup>12</sup> Allgemein kann zum bisherigen Zeitpunkt daher nur angemerkt werden, dass die verstärkte Zusammenarbeit als Ausnahme zu dem üblichen Vorgehen innerhalb der Union angesehen wird.<sup>13</sup> Grundsätzlich sollen also die normalen Regeln des Vertrages angewendet werden<sup>14</sup>, so dass die Mitgliedstaaten nicht von dem Druck befreit werden sollen, im Rat doch noch eine gemeinsame Lösung zu finden.<sup>15</sup> Zur Wahrung der Integration auf unionsweiter Ebene soll eine vertiefte Integration nur einer Minderzahl von Mitgliedstaaten die Ausnahme bleiben, was voraussetzt, dass eine Einigung auf gesamteuropäischer Ebene **zumindest versucht** wird.<sup>16</sup> Die Kommission müsse zumindest einen Vorschlag dem Rat unterbreiten, den dieser abgelehnt haben müsse. Unterlässt es die Kommission hingegen, überhaupt einen Vorschlag zu unterbreiten, sei die Voraussetzung für eine verstärkte Zusammenarbeit nicht erfüllt.<sup>17</sup>

Im bisher einzigen Fall einer verstärkten Zusammenarbeit, die Wahl des Scheidungsrechts bei gemischt-nationalen Ehen, war ein Vorschlag der Kommission im Jahr 2006 im Rat gescheitert, da keine Einstimmigkeit erzielt werden konnte. Da der Rat in der Folgezeit das Projekt ruhen

- 
- 8 Fragen nach von Buttlar, Christian, Rechtsprobleme der „verstärkten Zusammenarbeit“ nach dem Vertrag von Nizza, ZEuS 2001, S. 649 (S. 666).
- 9 Janning, Josef, Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, integration 1997, S. 285 (S. 287).
- 10 Ruffert, Matthias, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/EGV Kommentar, 3. Auflage, München 2007, Art. 43 a EUV.
- 11 Hatje, Armin, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009, Art. 43 a EUV, Rn. 3.
- 12 Epiney, Astrid/Abt Freiermuth, Marianne/Mosters, Robert, Der Vertrag von Nizza, DVBl. 2001, S. 941 (S. 945).
- 13 Vgl. Bitterlich, in: Lenz, Carl-Otto/Borchardt, Klaus-Dieter, EU-Verträge, Art. 329 AEUV, Rn. 3; Hatje, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 43 a EUV, Rn. 1.
- 14 Deubner, Christian, verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, integration 2004, S. 274 (S. 276).
- 15 Hatje, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 43 a EUV, Rn. 1.
- 16 Hatje, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 43 a EUV, Rn. 3.
- 17 Blanke, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union Band I, Stand: Oktober 2009, München, Art. 43 a EUV, Rn. 2.

ließ, ergriff eine Gruppe von zehn Mitgliedstaaten die Initiative zu einer verstärkten Zusammenarbeit. Nachdem das EP der Initiative im Juni 2010 zugestimmt hatte, erteilte der Rat den Mitgliedstaaten die erforderliche Ermächtigung im August 2010.<sup>18</sup>

(Dr. Miriam Denkinger)

---

18 Pressemitteilung der Kommission, IP/10/917 vom 12. Juli 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/917&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, und Pressemitteilung der Kommission, IP/10/1035, 5. August 2010, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1035&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (Stand: 26.11.2010).