



Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 11019 Berlin
Referat E A 5 – Prozessführung vor den Europäischen Gerichten

Auswärtiges Amt
– Referat E 05 – Berlin

Bundesministerium der Justiz
– Referat IV C 2 – Berlin

Bundesministerium der Finanzen
– Referat E A 7 – Berlin

Bundeskanzleramt
– Referat 501 – Berlin

im Hause: Referat E A 1, E A 4 Berlin
Referat I B 4 Berlin

nachrichtlich:
EU-Ausschuss des Bundesrates Berlin

Deutscher Bundestag – Europabüro
Platz der Republik 1 11011 Berlin

Ständige Vertretung der Bundesrepublik
Deutschland bei der EU
– Abteilg. Wirtschaft / Ref. Justiz – Brüssel

TEL.-ZENTRALE +49 30 18 615-0 od. +49 30 18 2014-0
FAX +49 30 18 615-7010 od. +49 30 18 2014-70 10
INTERNET www.bmwi.de

BEARBEITET VON Irene Braun
TEL +49 30 18 615-64 53
FAX +49 30 18 615-53 34
E-MAIL Irene.Braun@bmwi.bund.de
AZ E A 5 – 8009 13/209

DATUM Berlin, 22. Oktober 2013

BETREFF **Europäischer Gerichtshof;
Klage des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland gegen den Rat der Europäischen Union vom 18.04.2013 wegen Nichtigkeit des Beschlusses 2013/52/EU des Rates über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (extraterritoriale Wirkung)**

- Rechtssache C-209/13 -

ANLAGEN 1

Zur Unterrichtung sende ich Ihnen anliegend den Streithilfeschriftsatz der Bundesrepublik Deutschland zu o. g. Rechtssache, welcher gestern dem Gerichtshof der Europäischen Union übermittelt wurde.

Im Auftrag

gez.

Braun

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37, 10115 Berlin
VERKEHRSANBINDUNG U6 Naturkundemuseum
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37, 10115 Berlin
VERKEHRSANBINDUNG U6 Zinnowitzer Straße
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof Lehrter Bahnhof

Thomas Henze
Dr. Kathrin Petersen
Bevollmächtigte der Regierung
der Bundesrepublik Deutschland

Berlin, den 21. Oktober 2013

Zustellungsanschrift:
Thomas Henze
Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie
Scharnhorststraße 34 - 37
D-10115 Berlin
Fax-Nr.: 0049/30/20 14 - 53 34

Zustellungen per e-Curia

Gerichtshof der
Europäischen Union
- Kanzlei -

L- 2925 Luxemburg

Per eCuria

Streithilfeschriftsatz

betreffend das beim Gerichtshof der Europäischen Union anhängige Klageverfahren

in der Rechtssache C-209/13

Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland

gegen

Rat der Europäischen Union

wegen Nichtigerklärung des Ratsbeschlusses 2013/52/EU vom 22. Januar 2013 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Finanztransaktionsteuer

hat der Präsident des Gerichtshofs die Bundesrepublik Deutschland mit Beschluss vom 12. September 2013 als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Beklagten zugelassen.

Die Bundesregierung unterstützt die Anträge des Beklagten,

- die Klage abzuweisen und
- die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Rechtlicher Rahmen.....	3
III. Sachverhalt	4
IV. Rechtliche Würdigung	6
1. Unzulässigkeit der Klage.....	6
a) Zu den Vorgaben des Art. 120 lit. c) der Verfahrensordnung.....	7
b) Gegenstand der vorliegenden Klage	11
c) Vorgetragene Klagegründe beziehen sich nicht auf den Klagegegenstand	14
d) Keine Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten.....	16
2. Hilfsweise: Unbegründetheit der Klage.....	17
V. Ergebnis.....	17

I. Einleitung

- 1 Mit der Klage begehrt das Vereinigte Königreich (im Folgenden: der Kläger) die Nichterklärung des *Beschlusses des Rates vom 22. Januar 2013 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (2013/52/EU)*¹ (im Folgenden: der angefochtene Beschluss).
- 2 Der Kläger macht geltend, dass der Beschluss wegen der extraterritorialen Wirkungen der geplanten Finanztransaktionsteuer gegen
 - das Gebot zur Achtung der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten gem. Art. 327 AEUV,
 - allgemeines Völkerrecht und
 - das Verbot der Kostenüberwälzung auf die an der Zusammenarbeit nicht beteiligten Mitgliedstaaten gem. Art. 332 AEUV verstößt.
- 3 Zugleich erkennt der Kläger in der Klageschrift an, dass er die Klage möglicherweise verfrüht erhoben hat, weil er eigentlich die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit anvisierte Richtlinie über die Finanztransaktionsteuer angreifen müsste. Aufgrund der „grundlegenden Bedeutung“ der Angelegenheit – auch in wirtschaftlicher Hinsicht – will der Kläger dennoch nichts unversucht lassen, um die geplante Finanztransaktionsteuer zu verhindern.²

II. Rechtlicher Rahmen

- 4 Für den rechtlichen Rahmen wird auf die Darstellung in der Klagebeantwortung des Rates vom 2. Juli 2013³ verwiesen.

¹ ABl. EU Nr. L 22 vom 25.1.2013, S. 11–12.

² Vgl. Rn. 6ff. der Klageschrift.

³ S. 4ff. der Klagebeantwortung.

III. Sachverhalt

- 5 Innerhalb der EU und darüber hinaus besteht seit Jahren Einigkeit darüber, dass der Finanzsektor maßgeblich zum Entstehen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie zu deren besonderen Ausmaß beigetragen hat und dass er aus diesem Grund einen angemessenen Beitrag zu den Kosten der Krisenbewältigung leisten muss. Schon in den Schlussfolgerungen der Tagung vom 17. Juni 2010⁴ kündigte der Europäische Rat an, dass die Europäische Union hierbei eine Führungsrolle übernehmen wolle. Er bestätigte in den Schlussfolgerungen der Tagung vom 24./25. März 2011⁵, dass die Einführung einer globalen Finanztransaktionsteuer vor diesem Hintergrund sondiert und weiter ausgestaltet werden sollte. Die Zielsetzung einer Finanztransaktionsteuer wird insoweit seit jeher auch vom Kläger unterstützt.
- 6 Vor diesem Hintergrund legte die Kommission am 28. September 2011 einen *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionsteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG (im Folgenden: Kommissionsvorschlag 2011)*⁶ vor. Hiernach sollte die Finanztransaktionsteuer unabhängig vom Handelsplatz grundsätzlich nach dem sogenannten *Ansässigkeitsprinzip* erhoben werden. Art. 3 des Kommissionsvorschlags 2011 sah dem entsprechend vor, dass eine Finanztransaktion in einem Mitgliedstaat steuerpflichtig ist, wenn zumindest ein Finanzinstitut, das Transaktionspartei ist, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates ansässig ist. Dabei sollte ein Finanzinstitut schon dann als im Gebiet eines Mitgliedstaates ansässig gelten, wenn die andere Transaktionspartei dort ansässig ist (so genanntes *Gegenparteiprinzip*, Art. 3 Abs. 1 Buchst. e) Kommissionsvorschlag 2011).
- 7 Nicht zuletzt aufgrund der Vorbehalte der Klägerin gegen die Einführung eines gemeinsamen Finanztransaktionsteuersystems stand schon im Juni 2012 fest, dass

⁴ EUCO 13/10, Ziff. 16.

⁵ EUCO/10/1/11, Ziff. 15.

⁶ COM(2011) 594 final

eine einstimmige Unterstützung des Kommissionsvorschlags 2011 im Rat nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums zu erreichen ist.⁷

- 8 Dies hielt einzelne Mitgliedstaaten nicht davon ab, die Besteuerung des Finanzsektors einzelstaatlich zu regeln. Der Kläger selbst unterhält mit der seit 1694 geltenden Stamp Duty bereits seit Jahrhunderten ein Abgabensystem im Zusammenhang mit Finanztransaktionen, das 1986 durch die Einführung der Stamp Duty Reserve Tax (SDRT) um eine Besteuerung von elektronisch abgewickelten Finanztransaktionen ergänzt wurde. Formen einer Finanztransaktions- oder Börsenumsatzbesteuerung gibt es auch in Belgien, Griechenland und Irland. Frankreich führte eine derartige Steuer zum 1. August 2012 und Italien zum 1. März 2013 ein. Auch Spanien und Portugal haben die Einführung einer Finanztransaktionsteuer angekündigt. Diese nationalen Steuern weisen jeweils unterschiedliche Anwendungsbereiche, Steuersätze und Strukturen auf. Zur Bestimmung des territorialen Anwendungsbereichs wird dabei u.a. auf den Handelsplatz oder den Sitz des Unternehmens abgestellt, das die Finanzinstrumente ausgegeben hat, die der Besteuerung unterliegen. Teilweise wird auch an den Sitz der Parteien angeknüpft, die ein Angebot für eine Finanztransaktion abgeben.
- 9 In Anbetracht dessen beantragten elf Mitgliedstaaten (Frankreich, Belgien, Estland, Griechenland, Spanien, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien, die Slowakei und Deutschland) bei der Kommission eine Verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Finanztransaktionsteuer, um den negativen Auswirkungen der bestehenden und voranschreitenden Rechtszersplitterung auf dem (Finanz-)Binnenmarkt sowie Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken.
- 10 Auf Vorschlag der Kommission ermächtigte der Rat die genannten Mitgliedstaaten mit dem hier angefochtenen Beschluss, „auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems zu

⁷ Vgl. die Feststellungen des Rates vom 22. Juni 2012 in Ziff. 8 des Protokolls zur 3178. Tagung des Rates der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) und vom 10. Juli 2012 in 8 Ziffer des Protokolls zur 3181. Tagung des Rates der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen) und des Europäischen Rates vom 28./29. Juni 2012 in der Anlage „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ zu den Schlussfolgerungen, dort Ziff. 3 Buchst. j)..

begründen“.⁸ Der Kläger stimmte im Rat nicht gegen diesen Beschluss, sondern enthielt sich. Nunmehr greift er den Beschluss dennoch im Wege der Klage an.

- 11 Die Kommission legte am 14. Februar 2013 den *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionsteuer* (Im Folgenden: Kommissionsvorschlag 2013)⁹ vor, der seitdem Gegenstand der Verhandlungen in Ratsarbeitsgruppen ist. Dabei werden die Vorschläge der Kommission im Hinblick auf die Prinzipien, nach denen die Finanztransaktionsteuer erhoben werden soll, zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten auch aktuell noch kontrovers und ergebnisoffen diskutiert.
- 12 Der Kommissionsvorschlag 2013 sieht in Art. 4 über das bereits im Kommissionsvorschlag 2011 vorgesehene Ansässigkeitsprinzip (mit dem Unterfall des Gegenparteiprinzips in Art. 4 Abs. 1 Buchst. f) Kommissionsvorschlag 2013) hinaus subsidiär eine Erhebung der Steuer nach dem *Ausgabeprinzip* vor, das in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g) Kommissionsvorschlag 2013 als ein *Unterfall des Ansässigkeitsprinzips* ausgestaltet ist. Danach soll ein Finanzinstitut auch dann als im Hoheitsgebiet eines teilnehmenden Mitgliedstaates ansässig gelten, wenn unabhängig vom Handelsplatz bestimmte Finanzinstrumente gehandelt wurden, die in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ausgegeben worden sind.
- 13 Ob und inwieweit man sich innerhalb der Verstärkten Zusammenarbeit auf diese Prinzipien oder auch nur auf eines der beiden einigt und wie genau die Anknüpfungspunkte im Einzelnen ausgestaltet werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch Gegenstand der Verhandlungen und ungewiss. Damit ist gleichfalls ungewiss, ob und inwieweit es überhaupt zu der extraterritorialen Wirkung der Steuer kommen wird, die letztlich den einzigen Grund der Klage bildet.

IV. Rechtliche Würdigung

- 14 Die Klage ist offensichtlich unzulässig und darüber hinaus auch unbegründet.

1. Unzulässigkeit der Klage

⁸ Vgl. Art. 1 des angefochtenen Beschlusses.

⁹ COM(2013) 71 final.

- 15 Die Klage ist insgesamt offensichtlich unzulässig, da der Kläger in Bezug auf den angefochtenen Beschluss keinen der in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Klagegründe vorbringt und daher gegen die in Art. 120 Buchst. c) der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (früher Art. 38 § 1 c) enthaltene Zulässigkeitsvoraussetzung verstößt, seine Klage mit einer kurzen Darstellung der Klagegründe zu versehen.
- 16 Der Kläger begründet die Klage ausschließlich mit Einwänden gegen den seiner Meinung nach wahrscheinlichen Inhalt einer etwaigen im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit zu verabschiedende Richtlinie, der den Kommissionsvorschlägen aus den Jahren 2011 und 2013 entspricht.
- 17 Eine solche Richtlinie wurde aber noch nicht verabschiedet. Das Ergebnis der verstärkten Zusammenarbeit steht somit noch nicht fest. Die Kommissionsvorschläge aus den Jahren 2011 und 2013 sind nicht Gegenstand der Klage und könnten es auch gar nicht sein, da es ihnen an der erforderlichen verbindlichen Rechtswirkung fehlt. Insofern ist die Klage – wie der Kläger selbst erkennt – verfrüht erhoben.

a) Zu den Vorgaben des Art. 120 lit. c) der Verfahrensordnung

- 18 Der Kläger verstößt gegen die in Art. 120 Buchst. c) der Verfahrensordnung des Gerichtshofs enthaltene Zulässigkeitsvoraussetzung, seine Klage mit einer kurzen Darstellung der Klagegründe zu versehen auch dann, wenn er zwar formal eine Begründung liefert, alle aufgeführten Klagegründe aber offensichtlich *nicht dazu geeignet* sind, die *Nichtigkeit des Klagegegenstandes zu begründen*.
- 19 Den Anforderungen des Art. 120 lit. c) der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist nur dann Genüge getan, wenn sich die vorgebrachten Klagegründe auf den Klagegegenstand beziehen. Das Begründungserfordernis soll sicherstellen, dass dem Beklagten die *Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens* und dem Gerichtshof die *Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe* ermöglicht wird. Diese Funktionen erfüllt eine Klageschrift nicht, wenn sich die in ihr vorgebrachten Klagegründe nicht auf den angefochtenen Klagegegenstand beziehen.
- 20 Aus Art. 120 lit. c) der Verfahrensordnung des Gerichtshofs und der einschlägigen Rechtsprechung ergibt sich, dass die Klageschrift den Streitgegenstand angeben und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss und dass diese Angaben so klar und deutlich sein müssen, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner

Kontrollaufgabe ermöglichen. Folglich müssen sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben,¹⁰ und die Anträge der Klageschrift müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht.¹¹

- 21 Im *Urteil Italien/Kommission* aus dem Jahr 2004 betreffend die Entscheidung 2000/197/EG der Kommission über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für den EAGFL im Haushaltsjahr 1995¹² wies der Gerichtshof die Klage Italiens insofern als unzulässig ab, als die Rügen entweder unverständlich waren¹³ oder aber sich die tatsächlichen und rechtlichen Umstände nicht erkennen ließen, auf die der Klageantrag gestützt wurde.¹⁴ Darüber hinaus sah er die Klage aber auch insofern als unzulässig an, als *der Klageantrag keinen Bezug zu der Entscheidung aufwies*, die mit der Klage angefochten wurde. Die Vorgänge, auf welche die italienische Regierung Bezug genommen hatte, betrafen Verkäufe von Getreide aus anderen Haushaltsjahren und fielen daher nicht in den Rahmen des Rechtsstreits über die angefochtene Entscheidung.¹⁵
- 22 Auch das *Gericht für den öffentlichen Dienst* wies mit einem Beschluss aus dem Jahr 2011 eine Klage als offensichtlich unzulässig ab, bei der sich die Klagebegründung nicht auf den angefochtenen Klagegegenstand bezog.¹⁶
- 23 Die Unzulässigkeit einer Klage, deren Klagebegründung nicht auf den Klagegegenstand bezogen ist, weil sie Inhalte der im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit noch zu erlassenden Rechtsakte in unzulässiger Weise

¹⁰ Urteil des Gerichtshofes vom 26. April 2007, *Kommission/Finnland*, C-195/04, Slg. 2007, I-3351, Rn. 22; Urteile vom 9. Januar 2003, *Italien/Kommission*, C-178/00, Slg. 2003, I-303, Rn. 6, vom 14. Oktober 2004, *Kommission/Spanien*, C-55/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 23, und vom 15. September 2005, *Irland/Kommission*, C-199/03, Slg. 2005, I-8027, Rn. 50.

¹¹ Urteil *Kommission/Finnland*, zitiert in Fn. Rn. 22; Urteile vom 20. November 2003, *Kommission/Frankreich*, C-296/01, Slg. 2003, I-13909, Rn. 121, und vom 15. Juni 2006, *Kommission/Frankreich*, C-255/04, Slg. 2006, I-5251, Rn. 24

¹² Urteil *Italien/Kommission*, zitiert in Fn. 10.

¹³ Urteil *Italien/Kommission*, zitiert in Fn. 10, Rn. 8.

¹⁴ Urteil *Italien/Kommission*, zitiert in Fn. 10, Rn. 40f. und 48.

¹⁵ Urteil *Italien/Kommission*, zitiert in Fn. 10, Rn. 50ff.

¹⁶ Beschluss des Gerichts für den öffentlichen Dienst vom 10. Juni 2011, Hecq, F-56/10, Rn. 34, 39.

vorwegnimmt, ergibt sich vor allem aus dem Urteil *Spanien und Italien/Rat*.¹⁷ Der Kläger selbst verweist in Rn. 6 (Fußnote 5) der Klageschrift auf diese Rechtsprechung und gesteht insoweit in Rn. 8 mit Verweis auf Art. 53 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ein, dass seine Klage offensichtlich unzulässig sein könnte.

- 24 Die Klagen Spaniens und Italiens in dem genannten Verfahren richteten sich gegen den *Beschluss des Rates vom 10. März 2011 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes (2011/167/EU)*.¹⁸
- 25 Dieser lautete (Hervorhebungen nachträglich hinzugefügt):

„Artikel 1

Das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, Irland, die Hellenische Republik, die Französische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Ungarn, Malta, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland **werden ermächtigt**, unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander **eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes zu begründen**.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.“

- 26 Erwägungsgrund 7 des Beschlusses lautete (Hervorhebungen nachträglich hinzugefügt):

„Ziel der Verstärkten Zusammenarbeit ist ein einheitliches Patent, das in den Hoheitsgebieten der teilnehmenden Mitgliedstaaten einen einheitlichen Schutz bietet und das für diese Mitgliedstaaten vom Europäischen Patentamt (EPA) erteilt wird. Da sie ein notwendiger Aspekt des einheitlichen Patents sind, sollten die für dieses Patent geltenden **Übersetzungsregelungen** einfach und kosteneffizient sein und den **Regelungen entsprechen, die in dem von der Kommission am 30. Juni 2010 vorgelegten Vorschlag** für eine Verordnung des Rates zur Regelung der Übersetzung des Patents der Europäischen Union

¹⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 16. April 2013, Spanien und Italien/ Rat, C-274/11 und C-295/11, Slg. 2013, I-00000.

¹⁸ ABl. EU NR. L 76, S. 53f.

festgelegt waren und die im November 2010 durch einen vom Vorsitz vorgeschlagenen Kompromiss, der im Rat breite Unterstützung fand, ergänzt wurden. Die Übersetzungsregelung sieht weiterhin die Möglichkeit vor, Patentanmeldungen **in einer der Sprachen der Union beim EPA einzureichen**, und gewährleistet eine Erstattung der Kosten für die Übersetzung der Anmeldungen, die in einer anderen Sprache als einer der Amtssprachen des EPA eingereicht wurden. Da das Patent einheitliche Wirkung hat, sollte es ... nur **in einer der Amtssprachen des EPA erteilt** werden[...].“

- 27 In Erwägungsgrund 7 des angegriffenen Beschlusses wurde damit bereits konkret auf den zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Vorschlag der Kommission zur strittigen Sprachenregelung Bezug genommen und dieser als Verhandlungsgrundlage bzw. sogar als Verhandlungsziel herausgestellt.
- 28 Der Gerichtshof kam trotzdem zu dem Ergebnis, „dass die Vereinbarkeit dieser [Sprachen-]Regelung mit dem Unionsrecht im Rahmen der vorliegenden Klage nicht geprüft werden kann.“¹⁹ Es handele sich lediglich um einen Vorschlag der Kommission, der sich „noch in einem Stadium der Vorarbeiten“ befand und insoweit „kein Bestandteil dieses [Ermächtigungs-]Beschlusses“ sei.²⁰ Soweit sich die Klagegründe inhaltlich auf die später verabschiedete Sprachenregelung bezogen, erachtete der Gerichtshof die Klage als unzulässig.²¹
- 29 Auch Generalanwalt Bot hatte in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Spanien und Italien/Rat* deutlich herausgestellt, dass die Klagen gegen den Ermächtigungsbeschluss insoweit unzulässig waren, als sie mit einem Unionsrechtsverstoß einer erst noch im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit zu verabschiedenden Regelung begründet wurden.²² Der Gerichtshof könne nur im Rahmen einer eventuell anderen Klage gegen diesen noch zu verabschiedenden Rechtsakt eine gerichtliche Kontrolle vornehmen.²³
- 30 Daraus ergibt sich, dass eine gegen einen Beschluss gem. Art. 329 Abs. 1 S. 2 AEUV gerichtete Nichtigkeitsklage nicht mit Einwänden gegen Vorschriften begründet werden kann, die nicht Bestandteil dieses Beschlusses, sondern erst möglicher Bestandteil des

¹⁹ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17, Rn. 76.

²⁰ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17, Rn. 77.

²¹ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17, Rn. 78.

²² Schlussanträge des Generalanwalts Bot in den verbundenen Rechtssachen *Spanien und Italien/Rat*, C-274/11 und C-295/11, Slg. 2013, I-00000, Rn. 137 ff. und 158 ff.

²³ Schlussanträge des Generalanwalts Bot, *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 22, Rn. 138.

im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit noch zu verabschiedenden Rechtsaktes sind. Wird gleichwohl ausschließlich eine solche Begründung geliefert, ist die Klage insgesamt als unzulässig – wenn nicht gar offensichtlich unzulässig – anzusehen.

b) Gegenstand der vorliegenden Klage

- 31 Genau jene Konstellation ist im hiesigen Klageverfahren gegeben.
- 32 Der Kläger richtet seine Klage ausdrücklich gegen den Ermächtigungsbeschluss des Rates vom 22. Januar 2013 (2013/52/EU) und beantragt die Nichtigkeitserklärung nur dieses Ermächtigungsbeschlusses.
- 33 Dieser Beschluss ist im Hinblick auf die Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionsteuer zum jetzigen Zeitpunkt auch die einzige Handlung des Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten im Sinne des Art. 263 Abs. 1 AEUV und damit insoweit der einzig mögliche Klagegegenstand. Denn die Kommissionsvorschläge 2011 und 2013, gegen deren Inhalt sich die Klage eigentlich richtet, wären als rein vorbereitende Maßnahmen im Rahmen des mehrphasigen Gesetzgebungsverfahrens keine zulässigen Klagegegenstände, da sie keine Rechtswirkungen entfalten, die die Interessen der Klägerin beeinträchtigen können.²⁴
- 34 Der Umfang des Klagegegenstandes und damit der Umfang der gerichtlichen Kontrolle in diesem Verfahren beschränken sich somit ausschließlich auf den Ermächtigungsbeschluss und dessen Regelungsgehalt. Letzterer erschöpft sich – wie auch der Ermächtigungsbeschluss in der Rechtssache *Spanien und Italien/Rat*²⁵ – allein in der gem. Art. 1 gewährten Ermächtigung der elf teilnehmenden Mitgliedstaaten, „auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems zu begründen“.
- 35 Die im Urteil *Spanien und Italien/Rat*²⁶ getroffenen Feststellungen gelten somit auch für den im hiesigen Klageverfahren angefochtenen Beschluss. Auch dieser ist

²⁴ Vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 30. September 2003, Eurocoton u.a. / Rat, C-76/01 P, Slg. 2003, I-10091, Rn. 54 ff.; und vom 22. Juni 2000, Niederlande/Kommission, C-147/96, Slg. 2000, I-4723, Rn. 25 f.

²⁵ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17.

²⁶ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17.

ausschließlich auf die Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit als besonderer Form der Kooperation der Mitgliedstaaten gerichtet. Verbindliche inhaltliche Vorgaben etwa im Hinblick auf territoriale Anknüpfungskriterien für die geplante Finanztransaktionsteuer enthält der Ermächtigungsbeschluss nicht. Zu seinem Regelungsgehalt gehört daher weder der Inhalt des Kommissionsvorschlags 2011 noch der Inhalt des Kommissionsvorschlags 2013. Die *dort jeweils vorgeschlagenen Anknüpfungskriterien* (Erhebung der Steuer nach dem Gegenpartei- bzw. Ausgabeprinzip als zwei von mehreren Unterfällen des Ansässigkeitsprinzips), die nach Ansicht des Klägers zu einer unzulässigen extraterritorialen Wirkung der Steuer führen könnten, *können daher nicht angeführt werden*, um die Nichtigkeitsklage gegen den angefochtenen Beschluss zu begründen.

- 36 Daran ändert auch der Umstand nichts, dass im Erwägungsgrund 6 des Ermächtigungsbeschlusses dargelegt wird, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten beantragt hatten, „dass sich der Geltungsbereich und die Ziele der Verstärkten Zusammenarbeit auf den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie vom 28. September 2011 stützen sollen“.
- 37 Denn zum einen wird diese Konkretisierung sodann in Erwägungsgrund 14 wieder relativiert, der eine viel allgemeinere Formulierung verwendet, indem er besagt, dass das gemeinsame Finanztransaktionsteuersystem den teilnehmenden Mitgliedstaaten Besteuerungsrechte nur auf Basis „angemessener Anknüpfungspunkte“ zuweisen soll.
- 38 Zum anderen liegt in dieser Bezugnahme keine spezifische Ermächtigung der elf teilnehmenden Mitgliedstaaten, eine Finanztransaktionsteuer mit den in dem Kommissionsvorschlag 2011 vorgesehenen territorialen Anknüpfungskriterien auszugestalten. Die Bezugnahme beinhaltet *keine verbindliche Vorfestlegung auf das von der Klägerin angegriffene Gegenparteiprinzip*. Allein durch die Erwähnung des Kommissionsvorschlags 2011 in den Erwägungsgründen wird dessen Regelungsgehalt nicht zum Regelungsgehalt des Ermächtigungsbeschlusses.
- 39 Dies gilt *erst recht* für das vom Kläger ebenfalls angegriffene *Ausgabeprinzip*, das Inhalt des Kommissionsvorschlags 2013 ist. Dieser Vorschlag war zum Zeitpunkt des hier angegriffenen Ermächtigungsbeschlusses noch gar nicht existent. Auf ihn hätte dem dementsprechend gar nicht Bezug genommen werden können.

- 40 Diese Sichtweise wird durch das Urteil *Spanien und Italien/Rat*²⁷ bestätigt. Der dort angefochtene Ermächtigungsbeschluss zum Patentschutz nahm wesentlich stärker und deutlicher auf die streitige Sprachenregelung Bezug, als der hier angefochtene Ermächtigungsbeschluss auf das Streitige Gegenpartei- und Ausgabeprinzip:
- 41 Während im Ermächtigungsbeschluss zum Patentschutz die Streitige Sprachenregelung in Erwägungsgrund 7 eine konkrete Erwähnung fand, nimmt der hier angefochtene Ermächtigungsbeschluss nur generell Bezug auf den Kommissionsvorschlag 2011, ohne das Gegenpartei- oder Ausgabeprinzip selbst zu erwähnen. In Erwägungsgrund 14 ist lediglich von einem „angemessenen Anknüpfungspunkt“ die Rede. Des Weiteren sollten nach dem Erwägungsgrund 7 des Ermächtigungsbeschlusses zum Patentschutz die Sprachenregelung im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit dem hierzu ergangenen Kommissionsvorschlag „entsprechen“, während der hier angefochtene Ermächtigungsbeschluss die wesentlich schwächere Formulierung verwendet „[die] Mitgliedstaaten beantragen, dass sich der Geltungsbereich und die Ziele der Verstärkten Zusammenarbeit auf den Kommissionsvorschlag [...] 2011 stützen sollten“. Damit kommt klar zum Ausdruck, dass der Richtlinienvorschlag für eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionsteuer nach den Vorstellungen der beteiligten Mitgliedstaaten dem Kommissionsvorschlag 2011 nicht entsprechen muss, sondern sich lediglich an dieser Grundlage orientieren soll. Das schließt Anpassungen und Änderungen ein.
- 42 Wenn also der Gerichtshof im Verfahren *Spanien und Italien/Rat* zu dem Ergebnis kam, dass die Sprachenregelung „kein Bestandteil dieses [Ermächtigungs-]Beschlusses“ war,²⁸ so muss dies erst recht für den vorliegenden Fall in Bezug auf das vom Kläger gerügte Gegenpartei- und Ausgabeprinzip gelten.
- 43 Diese Anknüpfungskriterien wohnen einer Finanztransaktionsteuer auch nicht etwa wesensmäßig inne, so dass sie bereits deshalb als Bestandteil des angefochtenen Beschlusses gelten könnten. Dies wird bereits an der unterschiedlichen Ausgestaltung der Spielarten einer Finanztransaktionsteuer in den Mitgliedstaaten deutlich.²⁹

²⁷ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17.

²⁸ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17, Rn. 77.

²⁹ Vgl. oben Rn. 9.

44 Im Übrigen war der Rat auch nicht etwa dazu verpflichtet, zusätzliche Angaben zum möglichen Inhalt der Verstärkten Zusammenarbeit zu machen. Der angefochtene Beschluss war allein darauf gerichtet, die antragstellenden Mitgliedstaaten zu ermächtigen, diese Zusammenarbeit einzuleiten. In der Folge obliegt es diesen, unter Inanspruchnahme der Organe der Union nach den in Art. 20 EUV und Art. 326 AEUV bis 334 AEUV vorgesehenen Modalitäten eine gemeinsame Finanztransaktionsteuer einzuführen und die zugehörigen Vorschriften zu erlassen, einschließlich etwaiger extraterritorialer Anknüpfungspunkte.³⁰

c) Vorgetragene Klagegründe beziehen sich nicht auf den Klagegegenstand

45 Der Kläger bringt in seiner Klagebegründung ausschließlich Argumente vor, die sich nicht auf den oben beschriebenen Klagegegenstand – den Ermächtigungsbeschluss – und dessen Regelungsgehalt beziehen, sondern auf Regelungen, die in den Vorschlägen der Kommission aus den Jahren 2011 und 2013 enthalten sind. Diese sind aber nach oben Gesagtem offensichtlich nicht geeignet, die Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses zu begründen.

46 Der Kläger trägt drei Klagegründe vor, mit denen er nicht die Unionsrechtswidrigkeit der Regelungen des Ermächtigungsbeschlusses, sondern des Gegenparteiprinzips, wie es in Art. 3 Abs. 1 e) des Kommissionsvorschlags 2011 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. f) des Kommissionsvorschlags 2013 ausgestaltet ist, sowie des Ausgabeprinzips, wie es erst in Art. 4 Abs. 1 g) des Kommissionsvorschlags 2013 vorgesehen ist, darlegen will. Diese beiden Prinzipien erläutert der Kläger in den Rn. 10 bis 18 und 20 bis 22 der Klageschrift anhand einer umfassenden Darstellung von Art. 3 des Kommissionsvorschlags 2011 und von Art. 4 des Kommissionsvorschlags 2013. Allein in Bezug auf eben diese Regelungsvorschläge, die weder für sie noch für andere Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind und die auch nicht vom Klagegegenstand umfasst werden, macht der Kläger geltend, dass eine sich daraus möglicherweise in Zukunft ergebende extraterritoriale Wirkung der Steuer gegen

- das Gebot aus Art. 327 AEUV, die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten nicht teilnehmender Mitgliedstaaten zu wahren,

³⁰ Vgl. in diesem Sinne auch Urteil Spanien und Italien/Rat, zitiert in Fn. 17, Rn.92.

- allgemeine völkerrechtliche Maßstäbe der extraterritorialen Erhebung einer Steuer und
- das Gebot aus Art. 332 AEUV, dass Durchführungskosten nur von den an einer Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten zu tragen sind,

verstoßen würde.

- 47 Alle drei Klagegründe, d.h. die gesamte Klagebegründung, beziehen sich also nicht auf den oben beschriebenen Klagegegenstand, sondern auf hypothetische Regelungen, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wurden, derzeit aber noch nicht vom Rat verabschiedet wurden. Soweit es um einen Verstoß gegen Art. 332 AEUV geht, ergibt sich dieser noch nicht einmal unmittelbar aus den Regelungen jener Vorschläge, sondern nur mittelbar aus der allgemeinen Anwendung der Amtshilfe- und Beitreibungsrichtlinien 2011/16/EU und 2010/24/EU³¹ als Folge der praktischen Anwendung der Regelungen nach den Kommissionsvorschlägen, so dass insoweit erst recht kein Bezug zum Ermächtigungsbeschluss und dessen Regelungsgehalt besteht.
- 48 Insoweit unterscheidet sich dieser Fall auch von den verbundenen Rechtssachen *Spanien und Italien/Rat*³², in denen die Klagen größtenteils zulässig waren und vom Gerichtshof nur für „teils unzulässig“ erachtet wurden, weil sich ein einzelner Klagegrund nicht auf den angefochtenen Ermächtigungsbeschluss bezog. In jenen Verfahren wurden – anders als vorliegend – auch Klagegründe vorgebracht, die sich auf den angefochtenen Ermächtigungsbeschluss bezogen. So wurde beispielsweise vorgetragen, der Ermächtigungsbeschluss verstoße gegen Art. 20 Abs. 2 EUV, da die Verstärkte Zusammenarbeit im konkreten Fall nicht das letzte Mittel gewesen sei.³³ Auch im Hinblick auf einen Verstoß gegen Art. 327 AEUV wurden Gründe vorgebracht, mit denen sich der Gerichtshof in Bezug auf den Ermächtigungsbeschluss

³¹ Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. EU Nr. L 84 vom 31.3.2010, S. 1–12; Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG, ABl. EU Nr. L 64 vom 11.3.2011, S. 1–12.

³² Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17.

³³ Urteil *Spanien und Italien/Rat*, zitiert in Fn. 17, Rn. 42 ff.

auseinandersetzen konnte.³⁴ Diese Klagen waren jedenfalls insoweit zulässig und mussten entschieden werden. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

d) Keine Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten

- 49 Schließlich ist das Argument des Klägers zurückzuweisen, eine Klage gegen den im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit zu erlassenden Rechtsakt könne im Hinblick auf die besondere Betroffenheit des Klägers und die befürchteten Auswirkungen verspätet sein. Das in den Verträgen vorgesehene Rechtsschutzsystem der Union bietet ausreichende Möglichkeiten, die mitgliedstaatlichen Rechte zu wahren.
- 50 Der Beschluss über die Ermächtigung zur Einführung einer Verstärkten Zusammenarbeit definiert zunächst nur den verfahrensrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen im Anschluss weitere Rechtsakte erlassen werden, um diese Zusammenarbeit konkret umzusetzen. Folglich kann die gerichtliche Kontrolle des Beschlusses über die Ermächtigung nicht mit derjenigen der Rechtsakte, die im Anschluss im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit erlassen werden, vermengt werden. Die Kontrolle durch den Gerichtshof beschränkt sich auf die Frage, ob *der angefochtene Beschluss* die Voraussetzungen erfüllt, die für die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV und Art. 326 ff. AEUV erforderlich sind.³⁵
- 51 In diesem Stadium ist es zudem vorwiegend Sache des Rates, über die Einführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zu entscheiden und ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen in Rede stehenden Interessen herzustellen. Im Hinblick auf diese Punkte beurteilt der Rat, ob eine Verstärkte Zusammenarbeit das geeignete Mittel ist, um gemäß Art. 20 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Die Kontrolle des Gerichtshofs beschränkt sich in dieser Phase auf die Prüfung, ob der Rat nicht offensichtlich einen Ermessensfehler begangen hat.³⁶
- 52 Der Kläger als nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmender Mitgliedstaat hat die Möglichkeit, gegen die weiteren Rechtsakte im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit nach ihrem Erlass im Wege der Klage gem. Art. 263 AEUV gerichtlich

³⁴ Urteil Spanien und Italien/Rat, zitiert in Fn. 17, Rn. 79 ff.

³⁵ Schlussanträge des Generalanwalts Bot, Spanien und Italien/Rat, zitiert in Fn. 22, Rn. 137, 139.

³⁶ Schlussanträge des Generalanwalts Bot, Spanien und Italien/Rat, zitiert in Fn. 22, Rn. 141; Urteil Spanien und Italien/Rat, zitiert in Fn. 17, Rn. 53.

vorzugehen. Darüber hinaus besteht keine Notwendigkeit, gegen solche zukünftige Rechtsakte mit rein hypothetischem Inhalt schon zum jetzigen Zeitpunkt gerichtlich vorzugehen.

2. Hilfsweise: Unbegründetheit der Klage

- 53 Für den Fall, dass der Gerichtshof von der Zulässigkeit der Klage ausgehen sollte, stellt sich die Bundesregierung hilfsweise auf den Standpunkt, dass die Klage jedenfalls als unbegründet abzuweisen ist. Die Bundesregierung schließt sich insoweit der Argumentation des Rates an.

V. Ergebnis

- 54 Vor diesem Hintergrund können die Ausführungen des Klägers nicht überzeugen. Die Klage ist weder zulässig noch begründet. Die Bundesregierung unterstützt daher die eingangs angeführten Anträge des Beklagten.



Dr. Petersen