

11.03.2021

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für die Angelegenheiten  
der Europäischen Union  
Ausschussdrucksache  
**19(21)141**  
Anhörung 15.03.2021

STIFTUNG  
Marktwirtschaft

Stellungnahme für die

## Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 15. März 2021

„Effizientere Entscheidungsfindungen in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“

COM(2019) 186 final.; Ratsdok Nr. 8799/19 (vom 16.04.2019)

### 1 Einleitung

Die komplexen Entscheidungswege in der Europäischen Union („EU“) unterscheiden sich je nach Politikfeld und dem Grad der Übertragung von Aufgaben auf die Ebene der EU. Es gibt seitens der Europäischen Kommission („Kommission“) Bestrebungen, für den Bereich der Sozial-, aber auch der Steuer- sowie der Energie- und Klimapolitik einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit voranzutreiben. Dies wird vorrangig mit dem Bedürfnis nach einer effizienteren Entscheidungsfindung begründet. Für eine qualifizierte Mehrheit ist es ausreichend, dass 55% der Mitgliedstaaten, die gemeinsam mindestens 65% der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen, so dass kein einzelner Mitgliedstaat über ein faktisches Vetorecht verfügt.

Gegenstand der Anhörung sind die Mitteilung „Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“<sup>1</sup> sowie weitere Vorschläge der Kommission für einen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in internen Politikbereichen der EU, insbesondere im Steuer-, Energie- und Umweltrecht. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Bereiche Sozialpolitik, Steuerpolitik sowie Energie- und Klimapolitik.

### 2 Sozialpolitik

#### 2.1 Sozialpolitische Kompetenzen der EU und Vorteilhaftigkeit einer dezentral-sub-sidiären Sozialpolitik

Die EU verfügt im Bereich der Sozialpolitik nur über eingeschränkte, in der Vergangenheit aber sukzessiv immer weiter ausgeweitete Kompetenzen.<sup>2</sup> Gemäß Artikel 3 EUV soll die EU u.a. auf eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, hinwirken, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung bekämpfen und soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes fördern. Gleiches gilt auch für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Gleichwohl fällt die **Sozialpolitik** noch immer größtenteils in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**. Und das aus **guten Gründen**.

<sup>1</sup> Kommissionsmitteilung COM(2019) 186 final.

<sup>2</sup> Vgl. Anhang 1 „Historischer Überblick“ der Kommissionsmitteilung COM(2019) 186 final.

Erstens weist eine subsidiär und dezentral auf der Ebene der Mitgliedstaaten organisierte Sozialpolitik schon **aus grundsätzlichen Erwägungen heraus erhebliche Vorteile** auf, insbesondere da die EU auf absehbare Zeit keinen (wirtschaftlich) homogenen Bundesstaat darstellt. Damit kommt beispielsweise der **Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen** der Bürgerinnen und Bürger in den jeweiligen Mitgliedstaaten über Art und Intensität von sozialpolitischen Maßnahmen oder über das Ausmaß interpersoneller Umverteilung eine erhebliche Bedeutung zu. Zudem ermöglichen nationale Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten, mit **passgenauen Regelungen** zielgerichtet auf die jeweiligen wirtschaftlichen Gegebenheiten und sozialpolitischen Herausforderungen – beispielsweise aufgrund heterogener Arbeitsmärkte – zu reagieren.<sup>3</sup> Gleichzeitig entsteht durch die Vielfalt an nationalen Regelungen auch Raum, den europäischen Föderalismus als eine Art „**Experimentierlabor**“ für eine gute Sozialpolitik zu nutzen. Europaweit einheitliche sozialpolitische Regelungen würden es demgegenüber deutlich erschweren, dass die Länder voneinander lernen und erfolgreiche Reformen oder institutionelle Innovationen von anderen Mitgliedstaaten – gegebenenfalls angepasst an die eigene Situation – übernehmen. Der EU käme dabei vor allem eine wichtige Rolle als koordinierender Organisator und Informationsvermittler zu, nicht aber als (einheitliche) Regelsetzende Instanz.

Zweitens bestehen erhebliche **gewachsene Unterschiede** zwischen den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten, sowohl was ihre institutionellen und organisatorischen Strukturen als auch die Höhe ihrer jeweiligen Schutz- und Leistungsniveaus betrifft. Neben den bereits angesprochenen Präferenzunterschieden der Bürgerinnen und Bürger sowie einer nicht unerheblichen **Pfadabhängigkeit** bei der „evolutionären“ Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Institutionen ist diese Heterogenität auch Ergebnis der nach wie vor sehr **unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Wirtschaftskraft)** der Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Europaweit (einheitlich) geltende sozialpolitische Regelungen bergen gerade für wirtschaftlich schwächere Länder leicht die Gefahr einer **wirtschaftlichen Überforderung** und einer **Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit** respektive **Standortattraktivität**. Sollte dies der Fall sein, würden sie in ihrem ökonomischen Aufholprozess empfindlich behindert und der angestrebte europäische Konvergenzprozess letztlich torpediert. Aus Sicht wirtschaftsstarker Wohlfahrtsstaaten haben einheitliche europäische Sozialstandards und Sozialleistungen auf einem hohen Niveau hingegen tendenziell den Charakter eines zwar subtilen, aber wirkungsvollen **Protektionismusinstruments**, das vor unliebsamer Konkurrenz schützen soll und damit dem Binnenmarktgedanken eklatant zuwiderläuft. Bei dem immer wieder von einzelnen Interessengruppen vorgebrachten Argument, man benötige im Rahmen der Sozialpolitik einheitliche europäische Regelungen zum Schutz vor Sozialdumping und unfairem Wettbewerb,<sup>5</sup> geht es vielfach eher um das Gegenteil, nämlich wettbewerbsbehindernden Protektionismus. Würde man jeden wirtschaftlichen Standortvorteil in die Nähe von „Dumping“

---

<sup>3</sup> In vielen Fällen dürfte auch das notwendige institutionelle Wissen hinsichtlich der jeweiligen sozialpolitischen Herausforderungen unterhalb der EU-Ebene deutlich besser sein.

<sup>4</sup> Das Problem der Pfadabhängigkeit wird beispielsweise in der Alterssicherung deutlich: So ist es nicht ohne weiteres möglich, von einem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem zu einem kapitalgedeckten zu wechseln, u.a. da vom Übergangsprozess mehrere Generationen betroffen wären.

<sup>5</sup> Es soll an dieser Stelle nicht bestritten werden, dass im internationalen Handel (mit Drittstaaten) soziale Mindeststandards eine Berechtigung haben können, beispielsweise wenn es um den Schutz der

rücken, bliebe vom (regionalen) Wettbewerbsprinzip und seinen positiven Auswirkungen auf Wohlstand und wirtschaftliche Dynamik nicht mehr viel übrig. Langfristig wäre ein solches Ergebnis für alle Beteiligten von Nachteil: Für die europäischen Konsumenten stiegen die Preise, Anbieter aus wirtschaftlich schwächeren Regionen der EU verlören wichtige Wettbewerbsvorteile und könnten dadurch Nachteile an anderer Stelle, beispielsweise ein niedrigeres Produktivitätsniveau, nicht mehr ausreichend kompensieren, so dass sie im Extremfall über kurz oder lang aus dem Markt ausscheiden müssten. Doch auch die vermeintlichen Profiteure einer solchen protektionistischen Politik müssten mit Nachteilen rechnen, da die Verringerung der Wettbewerbsintensität auf Dauer zu einem Verlust von Innovationskraft und Produktivität und damit auch an Wettbewerbsfähigkeit führen würde.

Festzuhalten bleibt, dass die europäische Sozialpolitik nicht auf einer unberührten „grünen Wiese“ stattfinden kann, sondern aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten erheblichen **konstitutionellen Beschränkungen** unterliegen muss. Regelungen, die zu einer europaweiten Harmonisierung von sozialen Schutzregeln und einer Vereinheitlichung der Sozialpolitik führen, sind daher an hohe Zustimmungsanforderungen zu knüpfen. Ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass kein Mitgliedstaat durch europaweit einheitliche sozialpolitische Vorgaben und Regelungen benachteiligt wird oder gegen den Willen seiner (Wahl)-Bevölkerung Regelungen übernehmen muss, die den nationalen Interessen zuwiderlaufen, kann dabei das **Einstimmigkeitserfordernis** bei sozialpolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene sein.

## 2.2 Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Sozialpolitik

Wie einleitend angedeutet, kam es seit Bestehen der EU zu einer sukzessiven Ausweitung ihrer sozialpolitischen Kompetenzen, die sich in den EU-Verträgen widerspiegelt. Insoweit eine europäische Koordinierung und Harmonisierung von sozialpolitischen Regelungen notwendig und geeignet ist, die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zu stärken und die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu vereinfachen, ist diese Entwicklung – auch unter Berücksichtigung der in Abschnitt 2.1 skizzierten Überlegungen – grundsätzlich zu begrüßen.

Wie auch in der Mitteilung der Kommission deutlich wird, legt die Kommission seit einigen Jahren einen starken Fokus auf den Bereich der Sozialpolitik. Angesichts zahlreicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse zählt sie soziale Fragen zu den wichtigsten Anliegen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und hat unter Präsident Juncker „eine umfassende Agenda mit Initiativen zur „Erneuerung und Modernisierung des

---

Menschenwürde und grundlegender Lebensbedingungen geht. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Mitgliedstaaten der EU jedoch durchweg um – im weltweiten Vergleich – wirtschaftsstarke und demokratisch organisierte Rechtsstaaten handelt, die nicht nur mit ihrem Beitritt zur EU den *Acquis communautaire* übernommen haben, sondern auch auf nationaler Ebene über ausgebaute Sozialsysteme verfügen, läuft der Vorwurf des Sozialdumpings im EU-Kontext bei objektiver Betrachtung in der Regel in die Leere.

sozialpolitischen Besitzstandes der Union“ vorgelegt.<sup>6</sup> Darüber hinaus verweist die Kommission u.a. auf die Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte im November 2017, die sie als wichtigen Kompass zur Bewältigung anstehender Herausforderungen sieht.

Um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zügig wirksame Entscheidungen treffen zu können, bedarf es nach Ansicht der Kommission effizienter Entscheidungsfindungsprozesse.<sup>7</sup> Dabei befürchtet die Kommission, dass das für manche Bereiche der Sozialpolitik erforderliche Einstimmigkeitsprinzip effiziente Entscheidungen verhindert, und kommt zu der Schlussfolgerung, dass zumindest in einigen Bereichen ein Übergang zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sinnvoll wäre. Europaweit geltende sozialpolitische Regelungen könnten so schneller realisiert werden.

Zugleich sind in der EU gewisse Bestrebungen zu beobachten, die darauf abzielen, **die europäischen Zuständigkeiten immer weiter auszuweiten** und Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die zentrale europäische Ebene zu ziehen, ohne dass dabei immer ein klarer europäischer Mehrwert zu erkennen wäre. **Konflikte mit dem Subsidiaritätsprinzip** sind in solchen Fällen vorprogrammiert. Dabei ist umstritten, ob die Kommission den durch die Europäischen Verträge gesetzte Kompetenzrahmen nur kreativ bis an seine Grenzen ausschöpft oder in Einzelfällen auch bewusst überdehnt. Exemplarisch sei auf die im Januar 2020 von der Kommission gestartete Konsultation zur Einführung eines EU-Mindestlohns verwiesen, für dessen Einführung keine geeignete Kompetenzgrundlage zu erkennen ist.<sup>8</sup>

### 2.3 Aktuelle Regelungen für die Entscheidungsfindung im Bereich der Sozialpolitik

Im Bereich der Sozialpolitik kommen auf europäischer Ebene je nach Sachbereich und anzuwendender Rechtsgrundlage unterschiedliche Entscheidungsverfahren zur Anwendung.<sup>9</sup>

Eine Beschlussfassung im Rahmen des **ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit** kommt in den folgenden Bereichen zur Anwendung:

- Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 48 AEUV),
- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe a AEUV),
- Arbeitsbedingungen (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe b AEUV),
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe e AEUV),
- Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe h AEUV),

---

<sup>6</sup> Vgl. Kommissionsmitteilung COM(2019) 186 final.

<sup>7</sup> Vgl. Kommissionsmitteilung COM(2019) 186 final.

<sup>8</sup> Vgl. Petrache, Lavinia und Karen Rudolph (2020), Europäischer Mindestlohn: Auf welcher Kompetenzgrundlage kann die Europäische Union handeln?, ceplInput Nr. 13/2020.

<sup>9</sup> Vgl. Kommissionsmitteilung COM(2019) 186 final.

- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe i AEUV).

Eine **einstimmige Beschlussfassung des Rates** im Rahmen des **besonderen Gesetzgebungsverfahrens**, bei dem das Europäische Parlament („Parlament“) kein gesetzgebendes Organ ist, sondern nur Anhörungsrechte hat, gilt für die folgenden Bereiche:

- Nichtdiskriminierung (Art. 19 Abs. 1 AEUV),
- Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe c AEUV),
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe d AEUV),
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe f AEUV),<sup>10</sup>
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe g AEUV).

Allerdings besteht aufgrund von verschiedenen Überleitungsklauseln (sog. Passerelle-Klauseln bzw. Brückenklauseln) die Möglichkeit, in diesen Bereichen vom Prinzip der Einstimmigkeit im Rat abzuweichen. Für die in den drei letzten Spiegelstrichen genannten sozialpolitischen Bereiche enthält Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 4 AEUV die Möglichkeit **einer spezifischen Überleitungsklausel**: Danach kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments beschließen, diese Bereiche in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen. In diesem Fall müsste eine Beschlussfassung im Rat nicht mehr einstimmig, sondern nur noch mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Da das ordentliche Gesetzgebungsverfahren jedoch die gleichberechtigte gesetzgeberische Beteiligung des Parlaments vorsieht, wäre der Rat nicht mehr alleiniger Akteur, sondern müsste mit dem Parlament eine Einigung erzielen.

Während die Überleitungsklausel in Art. 153 auf drei sozialpolitische Bereiche begrenzt ist, sieht Art. 48 Abs. 7 EUV eine **allgemeine Überleitungsklausel** vor, die in den beiden übrigen sozialpolitischen Bereichen, die eine einstimmige Beschlussfassung im Rahmen des besonderen Gesetzgebungsverfahrens erfordern, zur Anwendung kommen könnte. Danach kann in Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss erlassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.<sup>11</sup> Darüber hinaus kann der Europäische Rat in Fällen, in denen Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, einstimmig einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können. In beiden Fällen muss außerdem das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder seine Zustimmung im Vorfeld der Beschlüsse des Europäischen Rates erteilen. Darüber hinaus haben bei beiden Varianten der allgemeinen Überleitungsklausel die nationalen Parlamente innerhalb von 6 Monaten (jeweils einzeln) die Möglichkeit, eine

<sup>10</sup> Gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV gelten die Regelungen nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

<sup>11</sup> Eine Ausnahme stellen Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen dar.

entsprechende Initiative des Europäischen Rates abzulehnen, was zur Folge hätte, dass der Beschluss nicht erlassen werden kann.

Von den aufgeführten fünf sozialpolitischen Bereichen, die dem Grundsatz der Einstimmigkeit unterliegen, spricht sich die Kommission in den ersten beiden – Nichtdiskriminierung sowie soziale Sicherheit und sozialer Schutz für Arbeitnehmer – für einen Rückgriff auf die Überleitungsklauseln aus.<sup>12</sup> In den übrigen drei sozialpolitischen Bereichen sieht die Kommission hingegen keinen signifikanten Mehrwert bzw. keine klare Notwendigkeit für die Anwendung von Überleitungsklauseln.

## 2.4 Schlussfolgerungen

Bei Abwägung aller Argumente ist eine **Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen** im Bereich der Sozialpolitik **kritisch zu sehen**.

- Die EU verfügt im Bereich der Sozialpolitik nur über eingeschränkte, primär die Mitgliedstaaten unterstützende Kompetenzen. Das Einstimmigkeitsprinzip stellt sicher, dass die Vielfalt und Heterogenität der nationalen Sicherungssysteme respektiert wird und kein Mitgliedstaat entgegen dem Mehrheitswillen seiner Bürgerinnen und Bürger handeln muss – gerade in den aus Sicht der Mitgliedstaaten besonders wichtigen Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Angesichts der erheblichen Vorteile, die dezentrale Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik haben können, erscheint das hohe Zustimmungserfordernis des Einstimmigkeitsprinzips grundsätzlich gerechtfertigt.
- Zu beachten ist darüber hinaus, dass das Erfordernis einer einstimmigen Beschlussfassung eine Konsensfindung zwar erschweren kann, aber keineswegs ausschließt. Sie wird allerdings umso wahrscheinlicher, je größer die Vorteile einer europäischen Regelung sind und je mehr Mitgliedstaaten profitieren, da dann eventuelle „Verlierer“ leichter „kompensiert“ werden können.
- Der Übergang vom Einstimmigkeitsgrundsatz zu qualifizierten Mehrheiten könnte es den europäischen Institutionen erleichtern, weiter an Einfluss und Entscheidungskompetenzen zu gewinnen. Dies mag in einzelnen Politikfeldern sinnvoll sein, insbesondere wenn es europaweite öffentliche Güter, die Handlungsfähigkeit der EU gegenüber Drittstaaten oder die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes betrifft. Mit Blick auf die Sozialpolitik besteht allerdings eine Gefahr, dass der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen einer – ökonomisch abzulehnenden – Vergemeinschaftung der europäischen Sozialsysteme Vorschub leisten könnte. Eine solche Vergemeinschaftung der Sozialsysteme könnte mittel- und langfristig gerade für deutsche Bürgerinnen und Bürger mit erheblichen zusätzlichen finanziellen Belastungen verbun-

---

<sup>12</sup> Angestrebt wird von der Kommission einerseits ein europaweit gleicher Schutz vor Diskriminierung mit wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismen und andererseits die Annahme von Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer.

den sein. Letztlich kann das Einstimmigkeitsprinzip als strengst mögliche Zustimmungsanforderung zumindest ein Stück weit als konstitutionelle Beschränkung gegen das Entstehen eines ausufernden europäischen Leviathans interpretiert werden.

- Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hat leidvoll gezeigt, wozu die – möglicherweise von den Bürgerinnen und Bürgern nur subjektiv empfundene – Missachtung nationaler Präferenzen durch Politikentscheidungen auf europäischer Ebene führen kann. Die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips in der Sozialpolitik würde eine weitere Einschränkung nationaler Souveränitätsrechte bedeuten und könnte die Politikverdrossenheit bei vielen Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf die EU verstärken.
- Die vermeintliche Existenz von Schutzlücken reicht als Argument nicht aus, um vom Prinzip der Einstimmigkeit für eine europäische Regelung abzuweichen. Sozialpolitik fällt im Kern in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, so dass Länder, die umfangreichere soziale Leistungen oder höhere soziale Standards für ihre Bürgerinnen und Bürger für sinnvoll erachten, diese eigenständig umsetzen können. Es sind keine überzeugenden Gründe erkennbar, die es rechtfertigen würden, durch den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen den Willen der Bürgerinnen und Bürger in anderen Mitgliedstaaten zu missachten, indem diese Länder überstimmt werden können.

### 3 Steuerpolitik

#### 3.1 Vorbemerkungen

Die EU verfügt nicht über eine Kompetenz-Kompetenz, d.h. sie kann sich ihre Gesetzgebungskompetenz nicht selbst verschaffen, sondern muss diese gemäß dem Prinzip der **begrenzten Einzelermächtigung** von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen.

Die Steuergesetzgebung folgt in der EU einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 Abs. 2 AEUV; vgl. auch Kapitel 2.3). Der Rat entscheidet auf Initiative der Kommission über Gesetzgebungsvorhaben oder -änderungen einstimmig. Das Parlament muss konsultiert werden, kann das Vorhaben ablehnen, ändern oder annehmen, diese Entscheidung ist jedoch nicht bindend.

Im Bereich des Steuerrechts gab es bereits 2019 Bestrebungen, von der Einstimmigkeit abzuweichen.<sup>13</sup> Dies wird mit folgenden Überlegungen verbunden:

- Die Steuergesetzgebung ist eng mit der **nationalen Souveränität** verknüpft, nicht zuletzt wegen der Bedeutung für die Staatseinnahmen. Die Beschlussfassung mit Einstimmigkeit, verbunden mit einem faktischen Vetorecht, soll diese Souveränität schützen. Das Einstimmigkeitserfordernis im Steuerbereich sei jedoch angesichts einer modernen, stärker integrierten und größeren EU nicht mehr angemessen, genauso wenig wie ein rein nationaler Ansatz der Besteuerung.

<sup>13</sup> Kommissionsmitteilung COM(2019) 8 final.

- Globalisierung, Digitalisierung und externer Wettbewerbsdruck zwingen die Mitgliedstaaten zum Handeln, um die Interessen der EU und die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten zu schützen, die **Wettbewerbsfähigkeit** des EU-Steuersystems zu verbessern und ein faires steuerliches Umfeld sicherzustellen.
- Die **Entscheidungsfähigkeit** der EU müsse verbessert werden, um Initiativen besser und schneller voranzubringen und um Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten (aus sachfremden Gründen) zu vereiteln.
- Der Steuerbereich ist einer der wenigen Politikbereiche, in denen Beschlüsse noch im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden. Es bestünde ein **Demokratiedefizit**, da das Parlament zwar angehört, von der Beschlussfassung jedoch ausgenommen ist.
- Zudem führe das Erfordernis der Einstimmigkeit dazu, dass einmal getroffenen **Entscheidungen quasi unumstößlich** sind.

### 3.2 Der Vorschlag der Kommission

Die Kommission wirbt für den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in bestimmten Steuerbereichen in vier Schritten:

- **Erstens:** Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung in Fragen des **Steuerbetrugs**, der Steuerhinterziehung und bei administrativen Initiativen bei der Unternehmensbesteuerung.
- **Zweitens:** Bei **Lenkungssteuern**, d.h. Bereiche, in denen Steuern benutzt werden, um andere Ziele zu verwirklichen, z.B. Umweltschutz oder Gesundheit.
- **Drittens:** Bei Fragen der **indirekten Besteuerung**.
- **Viertens:** Bei den **direkten Steuern**, insbesondere der Unternehmensbesteuerung, namentlich in wichtigen Binnenmarktfragen wie der gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und Fragen einer fairen und wettbewerbsorientierten Besteuerung.

Daraus resultiere weder eine Änderung der Zuständigkeiten der EU im Steuerbereich noch sei ein Übergang zu einem System mit EU-weit harmonisierten Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen beabsichtigt. Es ginge lediglich um die Art und Weise, wie die EU ihre Zuständigkeiten im Steuerbereich ausübt. Zudem soll der Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bestehende Demokratiedefizite beseitigen.

### 3.3 Stellungnahme

#### 3.3.1 Umsetzbarkeit eines Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen

Es ist fraglich, ob eine Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips im Steuerrecht möglich und sachdienlich wäre und ob dies zu einer schleichenden Kompetenzerweiterung der EU bzw. zu einer Beschneidung nationaler Rechte führt.

Der ehemalige Kommissionsvorsitzende Juncker hat die Auffassung vertreten, dass eine Änderung der Verträge nicht erforderlich sei, sondern die Überleitungsklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV<sup>14</sup> als Grundlage ausreicht, die auch den Übergang vom im Steuerrecht immer noch üblichen Konsultationsverfahren zum gesetzgeberischen Standardverfahren gemäß Art. 194 AEUV erlaubt (vgl. im Einzelnen Kapitel 2.3).

Der Übergang zum Mehrheitsprinzip gemäß Art. 192 Abs. 2 AEUV ist auf das Gebiet der Umweltpolitik beschränkt und kommt für den Bereich der Steuerpolitik als Ganzes nicht in Betracht. Eine Lösung über Art. 116 AEUV ist ebenfalls zweifelhaft, da die Anwendbarkeit dieses repressiven Verfahrens zur Reaktion auf Störungen im Binnenmarkt auf den Steuerbereich in Frage gestellt werden muss.

### 3.3.2 Sachdienlichkeit eines Übergangs zur qualifizierten Mehrheit

Angesichts der **Heterogenität der Mitgliedstaaten** der EU und dem nachvollziehbaren Interesse, in vielen Bereichen eigene, nationalstaatliche Akzente gemäß den Präferenzen und Bedürfnissen ihrer Bürger und Unternehmen setzen zu können, ist eine Mehrheitsentscheidung nicht notwendigerweise von Vorteil.

Das Steuerrecht berührt den Grundbestand nationalstaatlicher Interessen, da Steuern die **Haupteinnahmequelle** des Staates darstellen. Die Steuergesetzgebung ist eng mit der **Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten verknüpft** und bleibt diesen zur Gewährleistung der Haushaltsautonomie vorbehalten. Als Schutz steht den Mitgliedstaaten durch die Beschlussfassung mit Einstimmigkeit ein faktisches Vetorecht zu. Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit in der Steuerpolitik bedarf einer **besonderen Begründung**.

- Das vorrangige Ziel der Kommission ist es, die Gesetzgebung in Steuersachen effektiver zu gestalten. Dieses Ziel der **rascheren Entscheidungsfindung** ist valide. Allerdings erfordert auch das Mehrheitsverfahren vorherige Verhandlungen, Abstimmungen und den Konsens einer ausreichenden Mehrheit, so dass nicht gesichert ist, dass die Entscheidungsfindung tatsächlich signifikant beschleunigt würde.
- Ist absehbar, dass eine Einstimmigkeit nicht zu erreichen ist, gibt es andere Wege, um steuerpolitische Regelungen voranzutreiben. So besteht mit dem Instrument der **verstärkten Zusammenarbeit** (Art 20 EUV, 326ff. AEUV) die Möglichkeit für eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, in bestimmten Themen voranzuschreiten, wenn eine einheitliche Lösung in absehbarer Zeit nicht erkennbar ist. Dieser Weg wurde beispielsweise bei der **Finanztransaktionssteuer** beschritten – wenn auch bislang erfolglos. Dies kann als Beleg herangezogen werden, dass auch die Einigung einer Mehrheit von Staaten nicht leicht zu erreichen ist.

---

<sup>14</sup> Art. 48 Abs. 7 EUV besagt, dass in Bereichen oder bestimmten Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, der Europäische Rat einen (einstimmigen) Beschluss erlassen kann, wonach der Rat in diesem Bereich oder bestimmten Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dies gilt gleichermaßen für den Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Dies gilt jedoch nur, wenn die entsprechenden Beschlüsse den nationalen Parlamenten übermittelt wurden und diese den Vorschlag nicht innerhalb von sechs Monaten abgelehnt hatten. Zudem ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich.

- Das Vorbringen der Kommission, der Konsens erweise sich als Hemmschuh, erschwere die Entscheidungsfindung und lasse als Kompromisslösung oft nur den **kleinsten gemeinsamen Nenner** zu, ist einerseits berechtigt. Andererseits ist dies Ausfluss der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und bietet diesen notwendige Spielräume. Solange die EU derart heterogen aufgestellt ist, muss die Rechtsetzung dies berücksichtigen und den Mitgliedstaaten ausreichend nationale Flexibilität gewähren. Die EU hat ohnehin ein **Akzeptanz- und Imageproblem**. Das Überstülpen von Regelungen gegen den Willen von Mitgliedstaaten wäre der Akzeptanz europäischer Regelungen nicht förderlich.
- Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit ändert nur formal nichts an der Kompetenzzuteilung, faktisch jedoch sehr wohl. Denn während jedem einzelnen Mitgliedstaat bei einem einstimmigen Verfahren ein Vetorecht zusteht, könnten im Mehrheitsverfahren den Staaten wichtige Kompetenzen, die einzelne Mitgliedstaaten sich selbst vorbehalten haben, **unfreiwillig** entzogen werden. Es würde tief in die Haushaltsautonomie und den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten eingegriffen werden. Ein solcher Eingriff ist nicht zu rechtfertigen.
- Die bessere Durchsetzung einheitlicher unionsrechtlicher Gesetzgebungsakte auch gegenüber einzelstaatlichen Regelungen und den Interessen (einzelner) Mitgliedstaaten ist Mitbeweggrund der Kommission. *„In der modernen und stärker integrierten größeren EU von heute funktioniert ein rein nationaler Ansatz für die Besteuerung nicht mehr, und die Einstimmigkeit stellt weder eine praktikable noch eine effiziente Art der Beschlussfassung dar.“*<sup>15</sup> Aufgrund der höheren Mobilität von Unternehmen und Bürgern könnten Entscheidungen eines Mitgliedstaats im Steuerbereich die Einnahmen und den Handlungsspielraum anderer Mitgliedstaaten maßgeblich beeinflussen. Globalisierung, Digitalisierung und externer Steuerwettbewerb erforderten ein gemeinsames Vorgehen und gemeinsame Lösungen. Diese mögliche **Ausweitung ihrer Kompetenzen** ist **abzulehnen**. Der Wirtschaftsraum der EU ist sehr heterogen, d.h. die Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten können stark voneinander abweichen. Den Mitgliedstaaten müssen ein ausreichender Handlungsspielraum und die entsprechende Steuerhoheit verbleiben. Maßnahmen, die in einem Staat sinnvoll sind, können die **Wettbewerbsfähigkeit** und **Standortattraktivität** eines anderen Mitgliedstaates empfindlich beeinträchtigen. Beispielsweise kann ein Mindeststeuersatz in Deutschland, mit seiner Infrastruktur, Rechtsstaatlichkeit, hohem Maß an innerer Sicherheit, einem hohen Grad an qualifizierten Arbeitnehmern etc. der Höhe nach angemessen sein, wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten der Peripherie jedoch die Möglichkeit nehmen, ihren Standort für die Ansiedelung von Unternehmen o.ä. attraktiv zu gestalten, diese langfristig schädigen und den europäischen Konvergenzprozess zurückwerfen. Ein Beispiel für die unterschiedlichen Grundprinzipien von Besteuerung ist die Vorstellungen von Umverteilung durch das Steuerrecht oder Steuergerechtigkeit, die in den einzelnen Mitgliedstaaten stark divergieren. So weist Estland keinen progressiven Einkommensteuertarif (derzeit kein Kompetenzfeld der EU) sondern einen einheitlichen

<sup>15</sup> Hier und im Nachfolgenden: Kommissionsmitteilung COM(2019) 8 final“.

und insgesamt sehr niedrigen Steuersatz auf, der mit dem deutschen Einkommensteuer tarif nicht vergleichbar ist. Die skandinavischen Staaten sind Vorreiter bei der Digitalisierung der Steuerverwaltung, jedoch bei anderen Vorstellungen von Datenschutz.

- Da europäische Rechtsakte bindend bzw. zwingend umzusetzen sind, könnten bei einer Abkehr von der Einstimmigkeit einzelne Mitgliedstaaten sich der Situation gegenübersehen, dass die Umsetzung gegen **nationales Recht** – sogar von Verfassungsrang – oder nationale Grundprinzipien **verstößt**.
- Die Beschwerde, das Prinzip der Einstimmigkeit mache die EU erpressbar, da einzelne Staaten die Einigung durch eine **Blockadehaltung** ohne erkennbar berechtigten Grund verweigern könnten, um sich an anderer Stelle Vorteile zu verschaffen, ist erfahrungsgemäß nicht von der Hand zu weisen. Dem könnte man mit dem Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit beikommen, allerdings um den Preis, dass auch Staaten überstimmt werden könnten, die ihre Zustimmung aus berechtigtem Interesse verweigern, z.B. um ihre verfassungsrechtlichen Prinzipien zu bewahren oder ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Diese berechtigten Interessen sollten Vorrang haben vor eventuellem Missbrauch als Verhandlungsmasse durch einzelne Mitgliedstaaten.
- Die Problematik der de facto **Unumkehrbarkeit** einmal getroffener Regelungen ist ein Nachteil der einstimmigen Entscheidungsfindung. Es bestehen berechtigte Bedenken, dass fehlerhafte, unsinnige oder fehlgehende Regelungen nicht behoben werden können, weil keine Einstimmigkeit hierfür zu erzielen ist. Allerdings bestünden an dieser Stelle auch andere Möglichkeiten, z.B. durch eine zeitliche Befristung bestimmter Regelungen („**sunset legislation**“) oder die Rücknahmemöglichkeit im Wege der qualifizierten Mehrheit, um diese Problematik zu entschärfen.
- Entschieden abzulehnen ist der Versuch, eine **Einstimmigkeitsentscheidung** auf dem Gebiet des Steuerrechts dadurch zu **umgehen**, dass Gesetzesinitiativen anderen Themengebieten zugeordnet werden, in denen nur eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung notwendig ist. Zuletzt geschehen ist dies bei der Frage eines **öffentlichen Country-by-Country Reportings** für Zwecke des Steuerrechts. Dieses scheiterte bislang (zu Recht) am Widerstand einiger Mitgliedstaaten. Nachdem allerdings Österreich die Initiative nun unterstützt und das Thema fälschlicherweise nicht der Steuerpolitik zugeordnet ist, ist eine Einigung (mit qualifizierter Mehrheit) in Reichweite. Dieses intransparente und ergebnisgetriebene Vorgehen widerspricht jeglichem Verständnis von Rechtstreue und einem vertrauenswürdigen Umgang mit den gesetzgeberischen Mitteln.
- Die Kommission befürchtet **Steuerausfälle** im Milliardenbereich als Kosten der Untätigkeit, wenn Projekte wie die Finanztransaktionssteuer, die Digitalsteuer oder die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage verzögert werden. Dieses Argument überzeugt nur bedingt. Erstens beruhen die Aufkommenschätzungen zwangsläufig auf Annahmen und sind teils sehr optimistisch. Zweitens zeigt sich am Beispiel der Finanztransaktionssteuer, dass selbst eine Einigung weniger Mitgliedstaaten mit homogenen Zielabsichten nicht einfacher zu erreichen ist.

- Als letztes bemängelt die Kommission ein gewisses **Demokratiedefizit**, welches durch die beschränkte Beteiligung des Parlaments entstände. Dieser Punkt ist einerseits nicht von der Hand zu weisen. Andererseits krankt auch das Mehrheitsverfahren an gewissen Mängeln. So sind die kleinen Mitgliedstaaten sowohl im Rat als auch im Parlament überrepräsentiert. Zudem werden bereits jetzt die nationalen Parlamente in gewisser Weise übergangen, da die Entscheidungsfindung und die politische Debatte in Brüssel stattfinden und den nationalen Parlamenten nur die Umsetzung der beschlossenen Gesetze verbleibt.

### 3.4 Schlussfolgerungen

Das Interesse der Kommission an einer effizienten Entscheidungsfindung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Steuerrecht könnte dazu geeignet sein, zu einer schnelleren Entscheidungsfindung zu gelangen. Andererseits gibt es auch andere Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, und die Mehrheitsentscheidung hat entscheidende Nachteile.

Die Entscheidungsbefugnis über Steuerangelegenheit ist zentraler Bestandteil der Haushaltsautonomie und der Souveränität der Mitgliedstaaten und entscheidender Wettbewerbsparameter. Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung würde diese nachhaltig beeinträchtigen und potenziell schädigen. Angesichts der Heterogenität des Wirtschaftsraums und der Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten besteht weiterhin der unumstößliche Bedarf einer Regelungsvielfalt und einer Regelungshoheit der Mitgliedstaaten. Angesichts der Akzeptanzprobleme europarechtlicher Regelungen in vielen Mitgliedstaaten erscheint die Einführung steuerrechtlicher Regelungen gegen das berechtigte Interesse einzelner Mitgliedstaaten wenig hilfreich.

## 4 Energie- und Klimapolitik

### 4.1 Der Vorschlag der Kommission

Die Kommission wirbt in ihrer Mitteilung vom 9.4.2019 für eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in der Energie- und Klimapolitik der EU und ruft die Staats- und Regierungschefs dazu auf, rasch einen Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit einzuleiten.<sup>16</sup> In den EU-Verträgen ist zwar ausdrücklich die qualifizierte Mehrheit für energiepolitische Maßnahmen vorgesehen, jedoch ist im AEUV festgelegt, dass der Rat im Energiebereich (Art. 194) sowie im Bereich Umweltschutz (Art. 192) Rechtsakte einstimmig beschließt, wenn die Bestimmungen überwiegend steuerlicher Art sind.

Die Kommission erachtet in der Mitteilung insbesondere die Steuerpolitik als wichtiges Instrument zur Verwirklichung der Ziele im Energie- und Klimabereich und argumentiert, dass die

---

<sup>16</sup> Vgl. Kommissionsmitteilung COM(2019) 177 final.

geltenden Rahmenvorschriften zur Energiebesteuerung von 2003 veraltet und Initiativen zur Einführung einer CO<sub>2</sub>-bezogenen Steuerkomponente aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat bislang gescheitert seien.<sup>17</sup> Die derzeitige, auf Einnahmebedarf fokussierte Steuerpolitik der Mitgliedstaaten trage der Verwirklichung der Energie- und Klimaziele der EU nicht systematisch Rechnung. Die **Energiebesteuerung** müsse den Umstieg auf **saubere Energie unterstützen** und zu **nachhaltigem und sozial gerechtem Wachstum** beitragen. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission die Prüfung der Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel (Art. 48 Abs. 7 EUV) sowie der besonderen Überleitungsklausel (Art. 192 Abs. 2 AEUV) vor.

## 4.2 Stellungnahme

Klimaschutz als globales öffentliches Gut sollte möglichst weltweit koordiniert werden. Klimapolitik muss sich letztlich am Rückgang der globalen – nicht der nationalen – Treibhausgasemissionen messen lassen. **Nationale Alleingänge** wie die deutsche Energiewende helfen dem Klima wenig und können sogar **kontraproduktiv** wirken, wenn sie Anreize zum Trittbrettfahren schaffen, Ausweichreaktionen (Carbon Leakage) hervorrufen und kostenineffizient agieren. Das wichtigste Ziel der Klimapolitik ist daher, für **internationale Kooperation und Koordination** zu sorgen. Europaweit abgestimmte Klimaziele und Klimaschutzmaßnahmen können die grenzüberschreitenden negativen externen Effekte der Treibhausgasemissionen verursachergerecht internalisieren und Trittbrettfahrerverhalten sowie Ausweichreaktionen innerhalb der EU reduzieren. Die Schaffung eines **einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preises** bleibt dabei die zentrale Herausforderung, wenn ambitionierter Klimaschutz effizient gelingen soll.<sup>18</sup>

Trotz **erheblicher nationaler Unterschiede** in der Wirtschaftsstruktur, im Energiemix und in den Präferenzen für Klimaschutz haben sich die EU-Mitgliedstaaten **einstimmig auf ambitionierte Klimaschutzziele geeinigt**. Im Dezember 2019 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU darauf verständigt, den Zielvorstellungen der Kommission zu folgen: Wirtschaft und Gesellschaft Europas sollen bis zum Jahr 2050 klimaneutral werden. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen wertet dies als „europäischen Mann-auf-den-Mond-Moment“. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Kommission im Dezember 2020 das Klimaziel für das Jahr 2030 verschärft, von mindestens 40 auf mindestens 55 Prozent Treibhausgasreduzierungen gegenüber dem Jahr 1990. Um nationalen Bedenken hinsichtlich zu starker Strukturbrüche Rechnung zu tragen, können betroffene Regionen Hilfen aus dem Just Transition Mechanism beziehen. Die einzelnen Pfade und Instrumente zur Erreichung dieser Ziele sollen noch im ersten Quartal 2021 in einem **EU-Klimagesetz** festgehalten werden, das die Kommission als wichtigen Bestandteil ihres European Green Deal ansieht. In diesem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** sind sich die Kommission und der Rat der EU sowie die Mitgliedstaaten untereinander einig. Eine knappe Mehrheit im Parlament spricht

---

<sup>17</sup> Die geltenden Rahmenvorschriften zur Energiebesteuerung beruhen auf Artikel 113 AEUV, in dem ein besonderes Gesetzgebungsverfahren mit Einstimmigkeit im Rat vorgesehen ist.

<sup>18</sup> Vgl. Kronberger Kreis (2014), Neustart in der Energiepolitik jetzt!, Schriftenreihe Band 58, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; König, Jörg (2019), CO<sub>2</sub>-Preis und Klimaschutz, Auf den Punkt Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Wiesbaden.

sich jedoch für ein noch schärferes Minderungsziel (mindestens 60 Prozent) bis 2030 und strengere CO<sub>2</sub>-Bilanz-Verrechnungen aus und blockiert bislang eine Einigung. Es ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das den Abschluss dieser für den Klimaschutz wichtigen Verhandlungen verzögert, nicht das Einstimmigkeitsprinzip.

Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung vom 9.4.2019 bewusst die **Steuerpolitik** in das Zentrum ihrer Argumentation, um für Mehrheitsentscheidungen in der Klimapolitik zu werben. Indem sie fordert, dass die Energiebesteuerung den Umstieg auf saubere Energie unterstützen muss, unterstellt sie, dass höhere Energiesteuern stets eine ökologisch positive Lenkungswirkung entfalten. Da jedoch Betreiber großer Energieerzeugungsanlagen und energieintensiver Industrieanlagen am **europäischen Emissionshandelssystem (ETS)** teilnehmen und in der Regel zwischen ETS und nationalen Energiesteuern und Abgaben, wie beispielsweise die EEG-Umlage in Deutschland, keine Rückkopplung besteht, würden **höhere nationale Energiesteuern im Wesentlichen nur Verlagerungseffekte** (Wasserbetteffekt) in andere Staaten oder Sektoren im ETS bewirken. Frei verfügbar werdende Emissionszertifikate würden, sofern sie nicht gelöscht werden, an anderer Stelle eingesetzt werden. Für den Klimaschutz wäre nichts gewonnen.

Die EU hat mit dem **ETS** im Jahr 2005 weltweit als erste Region ein **effektives und international anschlussfähiges Klimaschutzinstrument** eingeführt, das fast 50 Prozent der Treibhausgasemissionen in der EU abdeckt. Seither werden die Klimaziele in den vom ETS erfassten Sektoren **verlässlich und kosteneffizient** erreicht. Am wirkungsvollsten wäre es demzufolge, die noch nicht erfassten Sektoren Wärme und Verkehr in das bestehende ETS einzubeziehen und **auf nationale sowie sektorspezifische Steuern, Abgaben und Klimaziele zu verzichten**. Nationale Maßnahmen und Ziele, erst recht, wenn sie auf einzelne Sektoren heruntergebrochen werden, verhindern, dass die kostengünstigsten Vermeidungsoptionen zuerst genutzt werden. Je mehr Staaten und Sektoren hingegen in das ETS eingebunden sind und je einheitlicher der Preis ist, desto effizienter erfolgt der Klimaschutz. In einem solch umfassenden CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem werden die avisierten CO<sub>2</sub>-Minderungen zu den geringsten Kosten erbracht.

Ein „**Klima-Club der Willigen**“, beispielsweise angeführt von Deutschland und seinem neuen nationalen ETS, könnte über die **verstärkte Zusammenarbeit** vorangehen und das **europäische ETS schrittweise erweitern**. Dazu benötigt es nicht die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips. Gute Politik muss inhaltlich überzeugen und sollte nicht Minderheiten überstimmen. In den Sektoren Verkehr und Wärme sind die nationalen Präferenzen zu mehr Klimaschutz sehr heterogen ausgeprägt. Die nationalen Zielvorgaben unter dem Dach des bisherigen gemeinsamen Klimaziels bis zum Jahr 2030 (mindestens 40 Prozent Minderung gegenüber 1990) variieren von zumeist einstelligen Prozentwerten in Osteuropa (0 Prozent in Bulgarien) bis zu 40 Prozent in Nordeuropa (38 Prozent in Deutschland).<sup>19</sup> Ein Überstülpen EU-weiter Energiesteuern in diesen Sektoren gegen den Willen dieser Staaten würde das Vertrauen der Menschen in die EU eher belasten und den Erfolg der europäischen Integration gefährden.

Auch die Forderung einiger Mitgliedstaaten nach einem Anpassungsmechanismus für eine **CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer** sollte nicht dazu führen, dass dafür das Einstimmigkeitsprinzip aufgegeben

---

<sup>19</sup> Vgl. Nationally Determined Contribution (NDC) der EU-Mitgliedstaaten.

wird. Eine CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer (oder Abgabe) gegenüber Drittstaaten wirkt in erster Linie **wie ein Importzoll**. Da die Mitgliedstaaten auf Importe unterschiedlich angewiesen sind, würde ein solcher Importzoll einige Mitgliedstaaten bzw. deren Unternehmen und Verbraucher erheblich stärker belasten als andere. In der Regel sind kleine Staaten außenhandelsabhängiger, so dass eine CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer vor allem diese Staaten besonders nachteilig treffen würde. Über die **legitimen Befindlichkeiten** dieser Staaten sollte nicht mit einem Mehrheitsbeschluss hinweggegangen werden.

Die Kommission weist in ihrer Mitteilung schließlich daraufhin, dass die Steuerpolitik im Energiebereich negative Auswirkungen auf die Kaufkraft von wirtschaftlich schwachen Verbrauchern haben kann, wenn die sozialen Auswirkungen des Besteuerungssystems nicht berücksichtigt werden. Dasselbe gilt auch potenziell für das ETS. Die Kommission schließt daraus, dass schutzbedürftige Verbraucher durch sozialpolitische Maßnahmen und eine geringere Besteuerung ihrer Arbeit unterstützt werden müssen. Eine sozialverträgliche Rückgabe von Lenkungspreisen an die Bevölkerung kann in der Tat die Akzeptanz der Klimapolitik erhöhen. Wie weiter oben bereits dargelegt, fällt die Sozialpolitik aber aus guten Gründen in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten und sollte sich gemäß dem **Subsidiaritätsprinzip** an den jeweiligen Präferenzen der Bürger orientieren. Eine durch Mehrheitsbeschluss oktroyierte Sozialpolitik, die sich womöglich am Durchschnitt der EU und weniger an lokalen Begebenheiten orientiert, wäre nicht zielführend und würde die Akzeptanz für eine ambitionierte Klimapolitik gefährden.

Prof. Dr. Michael Eilfort / Barbara Bültmann / Dr. Jörg König / Dr. Guido Raddatz  
11.03.2021

Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)