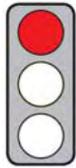


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Finanztransaktionssteuer (FTS) soll Einnahmen für die öffentlichen Haushalte generieren und die Stabilität der Finanzmärkte steigern.

Betroffene: Parteien einer Finanztransaktion (Finanzinstitute und Nicht-Finanzinstitute), Steuerbehörden



Pro: Die FTS kann in gewissem Maße ihren Fiskalzweck erreichen und Steuereinnahmen generieren.

Contra: (1) Die FTS kann Finanzinstitute nicht von riskanten Geschäften abhalten und beugt Banken Krisen nicht vor.

(2) Die Festlegung nur von Mindeststeuersätzen schafft Verlagerungsrisiken innerhalb der EU. Dies kann die Finanzmarktstabilität gefährden.

(3) Es ist fraglich, ob die Besteuerung von Finanzinstituten mit Sitz in Drittländern zulässig ist.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 594 vom 28. September 2011 für eine **Richtlinie** des Rates über das gemeinsame **Finanztransaktionssteuersystem** und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG.

Kurzdarstellung

► Allgemeines und Ziele

- Die FTS soll Transaktionen mit „Finanzinstrumenten“ erfassen. Sie soll (Erwägungsgrund 1)
 - den Finanzsektor an den Kosten der Finanzkrise beteiligen,
 - eine „angemessene Besteuerung“ der Finanzbranche im Vergleich zu anderen Sektoren erreichen und
 - Einnahmen für die öffentlichen Haushalte generieren.

Außerdem soll sie (Erwägungsgrund 1)

- den Finanzsektor zu weniger riskanten Geschäften bewegen und,
- künftige Krisen verhindern.
- Die Steuer soll im börslichen und außerbörslichen Handel „ein breites Spektrum an Finanzinstrumenten“, abdecken und „ein breites Spektrum an Finanzinstituten“ erfassen (Erwägungsgrund 3).
- Die Kommission rechnet mit EU-weiten Steuereinnahmen in Höhe von ca. 57 Mrd. Euro pro Jahr. Diese sollen über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union [KOM (2011) 510; s. [CEP-Analyse](#)] „ganz oder teilweise“ in den EU-Haushalt fließen. (Begründung S. 12)

► Steuerobjekt: Finanztransaktionen mit „Finanzinstrumenten“

- Als „Finanzinstrumente“ gelten (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 und 6)
 - übertragbare Wertpapiere (d. h. handelbare Wertpapiere wie Aktien, (Staats-)Anleihen, Verbriefungen),
 - „Geldmarktinstrumente“ (d. h. auf dem Geldmarkt handelbare Wertpapiere wie Schatzanweisungen, kurzfristige Schuldverschreibungen, Einlagenzertifikate),
 - Anteile an „Organismen für gemeinsame Anlagen“ (OGAW; d.h. Investmentfonds) und an alternativen Investmentfonds (AIF),
 - Derivate (d. h. finanzielle Verträge, deren Wert sich von Basiswerten wie Aktienkursen, Warenpreisen oder Wechselkursen ableitet),
 - strukturierte Produkte („Verbriefungen“, d. h. Forderungen, die zusammengefasst und in handelbare Wertpapiere umgestaltet wurden).
- Der FTS unterworfen „Finanztransaktionen“ sind (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1)
 - Kauf und Verkauf von „Finanzinstrumenten“ und zwar vor dem Ausgleich (Netting) und der Erfüllung (Settlement) gegenseitiger Forderungen,
 - Pensionsgeschäfte (d.h. Käufe oder Verkäufe von Wertpapieren mit der Verpflichtung, diese zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu verkaufen bzw. zu kaufen) sowie Wertpapierleihgeschäfte,
 - Übertragungen innerhalb einer Unternehmensgruppe von Risiken, die mit einem „Finanzinstrument“ verbunden sind,
 - Abschlüsse und Änderungen von Derivatgeschäften.
- Die erstmalige Emission („Primärmarkt“) von übertragbaren Wertpapieren (inkl. Staatsanleihen) wird nicht der FTS unterworfen. Diese Ausnahme gilt nicht für Primärmarktgeschäfte mit Anteilen an OGAW und an alternativen Investmentfonds (AIF) (d.h. Fonds, die zumeist bei professionellen Anlegern Mittel akquirieren, um sie zu investieren, u. a. Hedge-, Rohstoff- und Immobilienfonds). (Art. 1 Abs. 4)

► Steuersubjekt: Finanzinstitute

- Die Kommission will eine gezielte Besteuerung des Finanzsektors erreichen. Folglich sollen allein Finanzinstitute die FTS entrichten. (Erwägungsgrund 12)

- Als „Finanzinstitute“ gelten (Art. 2 Abs. 1 Nr. 7)
 - Kreditinstitute, Wertpapierfirmen, Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, Pensionsfonds und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung,
 - geregelte Märkte und andere organisierte Handelsplattformen wie Börsen,
 - OGAW, und alternative Investmentfonds (AIF),
 - Zweckgesellschaften, die zur Durchführung von Verbriefungen geschaffen wurden oder die Risiken von Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen übernehmen, sowie
 - sonstige Unternehmen, die in „wesentlichem“ Umfang Finanztätigkeiten ausüben (z. B. Einlagen annehmen, Unternehmensbeteiligungen erwerben oder mit Finanzinstrumenten handeln).
- Ein Finanzinstitut unterliegt der FTS, sobald es (Art. 9 Abs. 1 und 2)
 - als Partei auf eigene oder fremde Rechnung an einer Transaktion beteiligt ist,
 - im Namen einer Transaktionspartei handelt oder
 - ein anderes (Nicht-)Finanzinstitut für sich auf seine Rechnung handeln lässt.
 Handelt ein Finanzinstitut im Namen oder für Rechnung eines anderen Finanzinstituts, ist lediglich letzteres steuerpflichtig (Art. 9 Abs. 2).
- Die Richtlinie gilt nicht für (Art.1 Abs. 3)
 - die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität EFSF und den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM,
 - zentrale Gegenparteien (d. h. Instanzen zur Abwicklung von Transaktionen zwischen Gegenparteien),
 - Zentralverwahrer (d. h. Gesellschaften zur Verwahrung und Übertragung von Wertpapieren).
- ▶ **Ort der Besteuerung (Ansässigkeitsprinzip)**
 - Die Besteuerung von Finanztransaktionen erfolgt nach dem Ansässigkeitsprinzip (Erwägungsgrund 13).
 - Eine Finanztransaktion unterliegt der FTS, wenn zumindest eine der Transaktionsparteien ein in der EU ansässiges Finanzinstitut ist. Dieses Institut kann dabei auch auf fremde Rechnung oder im Namen einer anderen Transaktionspartei handeln. (Art.1 Abs. 2)
 - Ein Finanzinstitut gilt als „in der EU ansässig“, wenn es (Art. 3 Abs. 1)
 - in einem Mitgliedstaat der EU zugelassen wurde,
 - seinen eingetragenen oder gewöhnlichen Sitz oder eine Zweigstelle in einem Mitgliedstaat hat oder
 - mit einem Finanzinstitut oder einem Nicht-Finanzinstitut handelt, das in einem Mitgliedstaat ansässig ist (Einbeziehung der Nicht-EU-Finanzinstitute).
 Die Ansässigkeit bestimmt sich dabei nach der ersten erfüllten Bedingung in absteigender Reihenfolge (Art. 3 Abs. 2).
- ▶ **Steuerbemessungsgrundlage**
 Als Bemessungsgrundlage dient
 - bei Derivatgeschäften: der Nominalbetrag (Betrag derjenigen Variable, die für die Berechnung von Zahlungen herangezogen wird) des Kontrakts; bei mehreren Nominalbeträgen gilt der höchste (Art. 6);
 - bei allen anderen Finanztransaktionen die entrichtete bzw. geschuldete Gegenleistung; ist die Gegenleistung geringer als der Marktpreis, wird dieser herangezogen; bei Übertragungen von mit Finanzinstrumenten verbundenen Risiken zwischen Unternehmen einer Gruppe gilt der Marktpreis (Art. 5).
- ▶ **Steuersätze**
 - Die Mitgliedstaaten legen ihre Steuersätze fest (Art.8 Abs. 2). Diese „sollten hoch genug sein, um die „angestrebte Harmonisierung zu erreichen“, gleichzeitig aber „niedrig genug, um die Verlagerungsrisiken gering zu halten“ (Erwägungsgrund 14).
 - Dabei gelten folgende Mindeststeuersätze (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 und 6):
 - 0,01% bei Derivatgeschäften und
 - 0,1% bei allen anderen Finanztransaktionen.
- ▶ **Entstehung des Steueranspruchs, Steuerentrichtung und Haftung**
 - Der Steueranspruch entsteht bei der Durchführung der Finanztransaktion (Art. 4 Abs. 1). Er bleibt auch bestehen, wenn die Finanztransaktion später storniert oder berichtigt wird. Dies gilt nicht, wenn ein Fehler vorlag. (Art. 4 Abs. 2)
 - Die Steuer ist bei elektronisch durchgeführten Transaktionen zum Zeitpunkt des Entstehens des Steueranspruchs zu entrichten, in allen anderen Fällen drei Arbeitstage später (Art. 10 Abs. 4).
 - Alle Transaktionsparteien (auch Nicht-Finanzinstitute) haften gesamtschuldnerisch für eine nicht fristgerecht entrichtete Steuerschuld (Art. 9 Abs. 3). Die Mitgliedstaaten dürfen die Haftung auf nicht an der Transaktion beteiligte Personen ausdehnen (Art. 9 Abs. 4).
- ▶ **Umsetzung durch die Mitgliedstaaten**
 Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie ab dem 1. Januar 2014 anwenden (Art. 17 Abs. 1).

Änderung zum Status quo

Bislang gibt es keine EU-Vorschriften über eine Finanztransaktionssteuer.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann nur eine einheitliche Festlegung der „wesentlichen Merkmale einer Finanztransaktionssteuer“ auf EU-Ebene eine Verlagerung von Finanztransaktionen innerhalb der EU und Steuerarbitrage verhindern und einer „Doppel- bzw. Nichtbesteuerung“ vorbeugen. Damit würden Wettbewerbsverzerrungen vermieden und das „ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes“ gewährleistet.

Politischer Kontext

2010 forderte das Europäische Parlament eine Besteuerung des Finanzsektors. Daraufhin verglich die Kommission die FTS mit der Finanzaktivitätssteuer, die die Gewinne und Vergütungen der Finanzinstitute besteuert [KOM(2010) 549]. Sie kam zu dem Ergebnis, dass bei einseitiger Einführung einer Finanzsteuer auf EU-Ebene eine Finanzaktivitätssteuer „vielversprechender“ sei, da eine FTS ein hohes Risiko von Standortverlagerungen birgt. Am 29. Juni 2011 wurde dennoch die FTS in den „Vorschlag über das Eigenmittelsystem der Europäischen Kommission“ [KOM (2011) 510, s. [CEP-Analyse](#)] als Element der EU-Eigenmittel aufgenommen. Die G20 verzichtete in ihrer Abschlusserklärung von Cannes vom 4. November 2011 darauf, die Einführung einer FTS zu fordern. Sie nahm lediglich zur Kenntnis, dass einige ihrer Mitglieder eine FTS einführen möchten.

Stand der Gesetzgebung

28.10.11 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Steuern und Zollunion

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatte: Anni Podimata (S&D-Fraktion, GR); Haushalt; Entwicklung Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Recht

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Finanzen (federführend); wirtschaftliche Zusammenarbeit; Angelegenheiten der EU; Wirtschaft und Technologie; Haushalt

Entscheidungsmodus im Rat:

Einstimmigkeit (Enthaltung gilt nicht als Gegenstimme)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 113 AEUV (Harmonisierung der indirekten Steuern)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit:

Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1 AEUV)

Verfahrensart:

Besonderes Gesetzgebungsverfahren (Das Europäische Parlament wird lediglich angehört, Art. 289 Abs. 2 AEUV)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

In der Finanzkrise konnten sich einige Finanzinstitute der Haftung für das eigene Handeln entziehen. Dies hatte sehr hohe staatliche Stützungsmaßnahmen zugunsten dieser Institute zur Folge. Das Bestreben, den Finanzsektor an diesen Kosten zu beteiligen und ähnliche Krisen künftig zu verhindern, ist unterstützenswert.

Die Finanztransaktionssteuer ist hierfür allerdings nicht das geeignete Instrument. Sie mag zwar in gewissem Maße – das vom Umfang der Verlagerung der besteuerten Geschäfte abhängt – die geplanten Einnahmen für die öffentlichen Haushalte generieren und erfüllt damit den Fiskalzweck einer Steuer. Sie **verfehlt** allerdings **ihren Lenkungszweck, die Finanzinstitute von riskanten Geschäften abzuhalten und künftige Krisen zu verhindern. Denn sie kann volkswirtschaftlich schädliches Verhalten durch Verteuerung dieses Verhaltens nicht systematisch verhindern, sogar im Gegenteil größere Schäden anrichten:**

Erstens fehlt ein stichhaltiger Nachweis, welche Finanztransaktionen mit welchen Finanzinstrumenten unter welchen Umständen die Stabilität des Finanzsektors gefährden. Nur wenn solche Erkenntnisse vorliegen, kann eine FTS stabilisierende Anreize setzen.

Dass für die FTS nur Mindeststeuersätze eingeführt werden, kann die Finanzstabilität sogar gefährden. Denn diesen Handlungsspielraum werden die Mitgliedstaaten nutzen, um unterschiedliche Steuersätze einzuführen. Dies kann zu größeren Verlagerungen der Finanztätigkeit – und damit zu deren Konzentration – innerhalb der EU führen. Das Interesse der so gestärkten oder entstehenden Finanzzentren an einer starken Finanzmarktregulierung dürfte sich in Grenzen halten.

Zweitens trifft die Steuer alle Marktteilnehmer, also auch diejenigen, die zu einer effizienten Preisbildung beitragen und somit die Markteffizienz erhöhen. Die FTS kann zwar ein geeignetes Instrument sein, um die Attraktivität des Hochfrequenzhandels, in dem Positionen im Minuten- oder gar Sekundentakt auf- und wieder abgebaut werden, zu reduzieren, da die Steuer die oftmals geringen Margen dieses Handels mindert oder sogar eliminiert. Dies ist allerdings nicht unbedingt positiv zu bewerten. Denn damit verbunden ist nicht zwingend eine Verringerung der Schwankungsanfälligkeit (Volatilität) der Märkte. Die steuerbedingt höheren Transaktionskosten reduzieren die Anzahl der Marktteilnehmer und damit auch die der potentiellen Geschäftspartner. Dies hat zur Folge, dass einzelne Transaktionen stärkere Preisschwankungen verursachen können.

Auch bewirkt der Hochfrequenzhandel oftmals, dass Marktineffizienzen rasch ausgeglichen werden können und die Preisbildung optimiert wird (sogenannte Preisarbitrage). Die steigenden Anreize, Finanzinstrumente länger zu halten, erhöhen zudem die Kapitalkosten, da die Investoren für die gestiegene Haltedauer eine entsprechende Entlohnung fordern werden, was letztlich die Investitionsbereitschaft der Marktakteure verringert. Drittens kann die Steuer Schäden verursachen, denn sie wird nicht allein auf Geschäfte erhoben, die die Finanzmarktstabilität angeblich gefährden: Auch Derivatgeschäfte zur Absicherung von Risiken und andere volkswirtschaftlich sinnvolle Transaktionen werden besteuert und damit teurer.

Die Finanztransaktionssteuer wird daher die Stabilität der Finanzmärkte nicht erhöhen und trägt folglich nicht dazu bei, einer erneuten Krise des Bankensektors vorzubeugen.

Selbst die Kommission ist von der FTS nicht überzeugt: „Es gibt kaum Beweise dafür, dass die positiven Effekte einer FTS die potentiellen Kosten überwiegen“ (Folgenabschätzung Vol. 17, S. 8). Sowohl FTS als auch Finanzaktivitätssteuer würden zwar zu hohen Steuereinnahmen führen, bei der FTS sei aber das Verlagerungsrisiko höher und der Wachstums- und Beschäftigungsrückgang größer (Folgenabschätzung Vol. 1, S. 38).

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Einführung einer FTS ist mit hohen Effizienzverlusten verbunden. So erwartet selbst die EU-Kommission „Wohlfahrtsverluste“ in Höhe von bis zu 200 Mrd. Euro – wesentlich mehr als bei einer Finanzaktivitätssteuer (Folgenabschätzung Vol.17 S. 4 und 5).

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die steuerbedingt höheren Kapitalkosten senken die Investitionsbereitschaft, was zu Wachstumseinbußen führt. Damit sind auch negative Beschäftigungseffekte zu erwarten. Die Kommission rechnet mit Wachstumseinbußen in Höhe von 0,53% des Bruttoinlandsprodukts (Begründung S. 5, Folgenabschätzung Vol.1 Seite 52).

Folgen für die Standortqualität Europas

Das Ansässigkeitsprinzip, wonach nicht der Ort der Transaktion, sondern die Ansässigkeit der Transaktionsparteien für die Besteuerung maßgeblich ist, verringert das Verlagerungsrisiko, das mit der FTS verbunden ist. Allerdings erhöht die FTS die Kapitalkosten von Unternehmen, die in der EU tätig sind. Dies wirkt sich negativ auf die Standortqualität der EU aus, solange die FTS nur in der EU eingeführt wird.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU gleicht die indirekten Steuern der Mitgliedstaaten an, soweit dies für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist (Art. 113 AEUV).

Subsidiarität

Eine EU-weite Harmonisierung der FTS verringert das Risiko einer Verlagerung von Finanztransaktionen und -instituten innerhalb der EU in Mitgliedstaaten ohne Finanztransaktionssteuer. Das gilt allerdings nur eingeschränkt, wenn die Mitgliedstaaten ihren Umsetzungsspielraum nutzen und unterschiedliche Steuersätze festlegen.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Staaten dürfen einen Sachverhalt nur dann besteuern, wenn eine hinreichend enge Verbindung zu ihrem Hoheitsgebiet besteht (sog. genuine link). Dies folgt aus dem Territorialitätsprinzip, das zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehört und damit auch für die EU bindend ist. Es liegt zwar im Ermessen des Gesetzgebers, welchen Anknüpfungspunkt für die Besteuerung er wählt. **Ob aber allein der Vertragsschluss mit einer Partei aus der EU für eine Besteuerung ausreicht, ist zweifelhaft. Mit einer Klärung dieser Frage durch den Europäischen Gerichtshof muss gerechnet werden.**

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben Vorrang vor einfachem Bundesrecht (Art. 25 S. 2 Grundgesetz). Zum Territorialitätsprinzip stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass „der rechtlichen Möglichkeit, Ausländer zu Abgaben heranzuziehen“, durch das Erfordernis eines Anknüpfungspunktes „deutliche Grenzen gesetzt“ sind. Erforderlich ist aber lediglich ein „Mindestmaß an Einsichtigkeit“ bei der Wahl des Anknüpfungspunktes. (BVerfGE 63, 343)

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Kommt die Einstimmigkeit zwischen den 27 Mitgliedstaaten nicht zustande, könnten mindestens neun Mitgliedstaaten die FTS im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV einführen. Dabei müssten sie die Vorgaben der Richtlinie über die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital (2008/7/EG) einhalten, da eine verstärkte Zusammenarbeit das Unionsrecht zu achten hat (Art. 326 UAbs. 1 AEUV).

Der Kommissionsvorschlag zur Änderung der MiFID-Richtlinie [KOM(2011) 656] enthält eine Neudefinition der „Finanzinstrumente“. Danach unterliegen künftig auch Emissionszertifikate als „Finanzinstrument“ der FTS.

Zusammenfassung der Bewertung

Die FTS erreicht zwar in gewissem Umfang ihr fiskalisches Ziel, verfehlt allerdings klar ihr Lenkungsziel. Sie kann die Finanzbranche weder von riskanten Geschäften abhalten noch künftigen Banken Krisen vorbeugen. Die FTS kann die Stabilität der Finanzmärkte gefährden, weil Mindeststeuersätze zu Verlagerungen innerhalb der EU führen. Es ist fraglich, ob die Besteuerung von Banken mit Sitz in Drittländern überhaupt zulässig ist.