

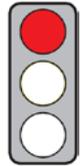
# FINANZTRANSAKTIONSSTEUER IN VERSTÄRKTER ZUSAMMENARBEIT

cepAnalyse Nr. 24/2013

## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Finanztransaktionssteuer (FTS) soll Steuereinnahmen generieren und die Stabilität der Finanzmärkte steigern.

**Betroffene:** Parteien einer Finanztransaktion – auch aus den nicht teilnehmenden EU-Staaten und Drittstaaten.



**Pro:** Die FTS erfüllt ihren Fiskalzweck und generiert Steuereinnahmen.

**Contra:** (1) Die FTS verfehlt ihren Lenkungsweck, Finanzinstitute von riskanten Geschäften abzuhalten und Krisen zu verhindern. Sie wird die Stabilität der Finanzmärkte nicht zwingend erhöhen.

(2) Dass die Steuerpflicht bereits entsteht, wenn nur die *andere* Vertragspartei oder nur das gehandelte Wertpapier aus einem teilnehmenden Mitgliedstaat stammt, strapaziert das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das Äußerste. Eine Klärung durch den EuGH ist zwingend.

(3) Die FTS erhöht die Kapitalkosten von Unternehmen aus den teilnehmenden Staaten.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 71** vom 14. Februar 2013 für eine **Richtlinie** des Rates über die **Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund, Ziele und Allgemeines

- Nach dem Scheitern einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer [KOM(2011) 594, s. [cepAnalyse](#)] wollen nunmehr elf Mitgliedstaaten – Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei – eine solche Steuer in „verstärkter Zusammenarbeit“ einführen. Dazu hat die EU-Kommission einen neuen, leicht veränderten Vorschlag vorgelegt.
- Die Finanztransaktionssteuer (FTS) erfasst Transaktionen mit „Finanzinstrumenten“. Sie soll (Erwägungsgrund 1)
  - den Finanzsektor „angemessen und in beträchtlichem Umfang“ an den Kosten der Finanzkrise beteiligen,
  - eine „angemessene Besteuerung“ der Finanzbranche im Vergleich mit anderen Wirtschaftszweigen sicherstellen und
  - Einnahmen für die öffentlichen Haushalte oder „für besondere politische Ziele“ generieren.
- Außerdem soll sie (Erwägungsgrund 1)
  - den Finanzsektor von „übermäßig riskanten“ Geschäften abhalten und
  - dazu beitragen, künftige Krisen zu verhindern.
- Die Kommission rechnet mit jährlichen Steuereinnahmen in Höhe von ca. 31 Mrd. Euro. Diese sollen „teilweise“ in den EU-Haushalt fließen. Die Eigenmittelzahlungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten an die EU sollen sich entsprechend verringern. (Begründung S. 16)

#### ► Steuerobjekt: Finanztransaktionen mit „Finanzinstrumenten“

- „Finanzinstrumente“ sind (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 und 7)
  - 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 („Vbriefungen“) – d. h. Forderungen, die zu handelbaren Wertpapieren zusammengefasst wurden.
- Der FTS unterworfenen „Finanztransaktionen“ sind (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 2)
  - Kauf und Verkauf von „Finanzinstrumenten“ vor Aufrechnung (Netting) oder Abrechnung,
  - Übertragungen innerhalb einer Unternehmensgruppe von Risiken, die mit einem „Finanzinstrument“ verbunden sind,
  - Abschluss von Derivatkontrakten vor Aufrechnung oder Abrechnung,
  - Austausch von Finanzinstrumenten,
  - Pensionsgeschäfte – d.h. Käufe oder Verkäufe von Wertpapieren mit der Verpflichtung, diese zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu verkaufen bzw. zu kaufen,
  - Wertpapierleihgeschäfte.

- Von der FTS ausgenommene „Finanztransaktionen“ sind (Art. 3 Abs. 4)
  - erstmalige Emissionen (Primärmarkt) von übertragbaren Wertpapieren inklusive Staatsanleihen,
  - Transaktionen mit den Zentralbanken der Mitgliedstaaten, der EZB, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie der EU bei der Gewährung von Finanzhilfen aufgrund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder gravierenden Schwierigkeiten wie Naturkatastrophen.
- **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 Ziff. 8)
    - 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
    - andere Unternehmen, Einrichtungen oder Personen, die Finanztätigkeiten durchführen, wenn der Durchschnittswert ihrer Finanztransaktionen der letzten drei Jahre mehr als 50% ihres durchschnittlichen Netto-Jahresumsatzes ausmacht.
  - Die FTS-Pflicht entsteht für ein Finanzinstitut, sobald (Art. 10 Abs. 1)
    - es als Partei auf eigene oder fremde Rechnung an einer Transaktion beteiligt ist,
    - es im Namen einer Transaktionspartei handelt oder
    - eine Transaktion für seine Rechnung durchgeführt wird.
 Handelt ein Institut für Rechnung oder im Namen eines anderen, ist nur dieses steuerpflichtig (Art. 10 Abs. 2).
  - Die FTS-Pflicht entsteht nicht für (Art. 3 Abs. 2)
    - zentrale Gegenparteien – d. h. Instanzen zur Abwicklung von Transaktionen zwischen Gegenparteien,
    - Zentralverwahrer – d. h. Gesellschaften zur Verwahrung und Übertragung von Wertpapieren,
    - Mitgliedstaaten und öffentliche Einrichtungen, soweit sie öffentliche Schulden verwalten.
- **Ansässigkeitsprinzip, Ausgabeprinzip und Festlegung des steuernden Staates**
  - Eine Finanztransaktion unterliegt der FTS, wenn zumindest eine der Transaktionsparteien ein in der EU ansässiges Finanzinstitut ist (Ansässigkeitsprinzip) (Art. 3 Abs. 1).
  - Ein Finanzinstitut gilt als in einem teilnehmenden Mitgliedstaats ansässig, wenn es (Art. 4 Abs. 1)
    - in einem teilnehmenden Mitgliedstaat zugelassen wurde,
    - in einem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat zugelassen wurde und aufgrund dieser Zulassung in einem teilnehmenden Mitgliedstaat handelt (nur der Handel dort wird besteuert),
    - den Sitz oder eine Zweigstelle in einem teilnehmenden Mitgliedstaat hat,
    - mit einem Finanzinstitut oder einem Nicht-Finanzinstitut handelt, das in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ansässig ist oder
    - Partei einer Finanztransaktion mit einem „Finanzinstrument“ ist, das in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ausgegeben wurde (Ausgabeprinzip); dies gilt nicht für außerbörslich gehandelte Derivate.
 Die Ansässigkeit bestimmt sich nach der ersten erfüllten Bedingung in dieser Reihenfolge (Art. 4 Abs. 4). An diesen teilnehmenden Mitgliedstaat muss die Steuer abgeführt werden (Art. 10 Abs. 1).
- **Steuerbemessungsgrundlage**

Als Bemessungsgrundlage dient

  - bei Derivatkontrakten der Nominalbetrag; bei mehreren Beträgen gilt der höchste (Art. 7);
  - bei allen anderen Finanztransaktionen die 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. 6)
- **Steuersätze**
  - Die Mitgliedstaaten legen ihre Steuersätze fest (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1).
  - Die EU gibt folgende Mindeststeuersätze vor (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 i.V.m. Art. 6 und 7):
    - 0,01% bei Derivatgeschäften und
    - 0,1% bei allen anderen Finanztransaktionen.
- **Entstehung des Steueranspruchs, Steuerentrichtung und Haftung**
  - Der Steueranspruch entsteht bei der Durchführung einer Finanztransaktion (Art. 5 Abs. 1).
  - Die Steuer ist bei elektronisch durchgeführten Transaktionen zum Zeitpunkt des Entstehens des Steueranspruchs zu entrichten, in allen anderen Fällen drei Arbeitstage später (Art. 11 Abs. 5).
  - Alle Transaktionsparteien (auch Nicht-Finanzinstitute) haften gesamtschuldnerisch für eine nicht fristgerecht entrichtete Steuerschuld (Art. 10 Abs. 3). Die Mitgliedstaaten dürfen die Haftung auf nicht an der Transaktion beteiligte Personen ausdehnen (Art. 10 Abs. 4).

## Wesentliche Änderungen zum Kommissionsvorschlag von 2011

Neu ist die Einführung des Ausgabeprinzips, wonach alle Transaktionen mit Finanzinstrumenten, die in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ausgegeben wurden, der FTS unterliegen. Gestrichen wurde die FTS-Pflicht für

Mitgliedstaaten bei der Verwaltung ihrer Schulden sowie für Gegenparteien bei Transaktionen mit der EFSF und dem ESM.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann nur eine FTS auf EU-Ebene eine Verlagerung von Finanztransaktionen und Steuerarbitrage verhindern, Wettbewerbsverzerrungen vermeiden und einer „Doppel- bzw. Nichtbesteuerung“ vorbeugen – auch wenn sie nicht für alle EU-Mitgliedstaaten gilt.

### Politischer Kontext

2011 schlug die Kommission eine Richtlinie über eine FTS für die gesamte EU vor [KOM(2011) 594; s. [cepAnalyse](#)]. Im Rat wurde jedoch nicht die erforderliche Einstimmigkeit erzielt. Daraufhin beantragten die nun teilnehmenden Mitgliedstaaten am 28. September 2012 bei der Kommission eine verstärkte Zusammenarbeit. Der Rat genehmigte diese am 22. Januar 2013 (Beschluss 2013/52/EU). Bei der Abstimmung enthielten sich Großbritannien, Luxemburg, Malta und Tschechien. Im April 2013 reichte Großbritannien beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen den Ratsbeschluss zur verstärkten Zusammenarbeit ein (EuGH, Vereinigtes Königreich/Rat, Rs. C-209/13).

### Stand der Gesetzgebung

14.02.13 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), Berichterstatterin Anni Podimata (S&D-Fraktion, GR)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Einstimmigkeit unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten (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 [s.a. [cepAnalyse](#) zu KOM(2011) 594]

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 Einnahmen für die öffentlichen Haushalte generieren und **erfüllt** damit **ihren Fiskalzweck**. **Sie verfehlt** allerdings **ihren Lenkungszweck, die Finanzinstitute von riskanten Geschäften abzuhalten und künftige Krisen zu verhindern, und wird die Stabilität der Finanzmärkte nicht zwangsläufig erhöhen. 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.

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.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die steuerbedingt höheren Kapitalkosten – 0,7 Basispunkte laut Kommission – senken die Investitionsbereitschaft, was zu Wachstumseinbußen führt. Damit sind auch negative Beschäftigungseffekte zu erwarten. Die Kommission rechnet mit Wachstumseinbußen in Höhe von 0,28 % des Bruttoinlandsprodukts (Folgenabschätzung S. 45).

#### Folgen für die Standortqualität Europas

**Das Ansässigkeits- und das Ausgabeprinzip verringern das Verlagerungsrisiko**, das mit der FTS verbunden ist. Sie **erhöhen allerdings die Kapitalkosten von Unternehmen aus den teilnehmenden Staaten**. Dies wirkt sich negativ auf die Standortqualität dieser Staaten aus.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Art. 113 AEUV (Harmonisierung der indirekten Steuern) ist die einschlägige Rechtsgrundlage.

### Subsidiarität

Eine Harmonisierung der FTS verringert das Risiko einer Verlagerung von Finanztransaktionen und -instituten zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Das gilt allerdings nur eingeschränkt, wenn diese 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 („genuine link“). Dies folgt aus dem Territorialitätsprinzip des Völkerrechts, welches auch für die EU bindend ist. **Die denkbar weiten Definitionen des Ansässigkeitsprinzips und des Ausgabepinzips, wonach eine Steuerpflicht bereits entsteht, wenn nur die andere Vertragspartei oder nur das gehandelte Wertpapier aus einem teilnehmenden Mitgliedstaat stammt** – unabhängig davon, ob die Transaktion im Hoheitsgebiet des teilnehmenden Staates stattfindet – sind insoweit problematisch. Sie **strapazieren das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das Äußerste. Diese Frage muss vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) geklärt werden**, der freilich zu einer weite Auslegung des Territorialitätsprinzips tendiert (vgl. EuGH, Rs. C-366/10 vom 21. Dezember 2011).

Die Einführung einer FTS nur in den teilnehmenden Mitgliedstaaten schränkt die Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 63 AEUV) ein. Diese Beschränkung kann aber gerechtfertigt werden, wenn man – wie die Kommission – der Ansicht ist, dass die Richtlinie auch der Stabilisierung der Finanzmärkte dient und somit im Gemeinwohlinteresse liegt.

Die FTS ist mit der Richtlinie über indirekte Steuern auf die Ansammlung von Kapital (2008/7/EG) vereinbar.

Letztere verbietet zwar die Besteuerung von Wertpapieremissionen, erlaubt aber die Besteuerung des Sekundärmarkts.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die FTS ist nur mit Art. 3 GG (Gleichheit vor dem Gesetz) vereinbar, wenn sie bei allen Steuerpflichtigen durchgesetzt werden kann (BVerfG, 2 BvL 17/02 vom 9. März 2004, Tipke-Urteil). Dafür ist die vollumfängliche Erfassung der steuerpflichtigen Transaktionen, auch in Drittstaaten zwingend. Mit einer Ablehnung der FTS durch das Bundesverfassungsgericht ist jedoch nicht zu rechnen: Es lehnt eine grundrechtliche Prüfung von EU-Sekundärrecht ab, solange auf EU-Ebene generell ein wirksamer Grundrechtsschutz gewährleistet ist, der dem deutschen Grundrechtsschutz im Wesentlichen entspricht (BVerfG, 2 BvR 197/83 vom 22. Oktober 1986, „Solange II“-Beschluss). Möglich – wengleich bislang keine Praxis – ist lediglich, dass das Bundesverfassungsgericht den Rechtsstreit dem EuGH zur Entscheidung vorlegt. Im Zusammenhang mit der Durchsetzbarkeit der FTS stellt sich zusätzlich die Frage nach der Vollstreckbarkeit der Steuerforderungen im Ausland, insbesondere in Drittstaaten.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Finanztransaktionssteuer erfüllt ihren Fiskalzweck, verfehlt aber ihren Lenkungszweck, die Finanzinstitute von riskanten Geschäften abzuhalten und künftige Krisen zu verhindern, und wird daher die Stabilität der Finanzmärkte nicht zwangsläufig erhöhen. Dass die Steuerpflicht bereits entsteht, wenn nur die andere Vertragspartei oder nur das gehandelte Wertpapier aus einem teilnehmenden Mitgliedstaat stammt, strapaziert das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip auf das Äußerste. Diese Frage muss der EuGH klären. Beide Prinzipien verringern zwar das Verlagerungsrisiko, erhöhen aber auch die Kapitalkosten von Unternehmen aus den teilnehmenden Staaten.