



Stellungnahme für den Finanzausschuss des Bundesrates

(Prof. Mr. Lieven Denys, 30. November 2011)

Entwurf eines multilateralen und grenzübergreifenden Übereinkommens über die Finanztransaktionssteuer. Einige Elemente für den Vergleich mit dem EU-Richtlinienentwurf zur Finanztransaktionssteuer.

1. Es sollte klar sein, dass die Empfehlung zur sofortigen Einführung einer Finanztransaktionssteuer zur Finanzierung von Entwicklung und Umweltschutz auf eingehenden Untersuchungen über die Durchführbarkeit eines solchen Finanzierungsmechanismus beruht. Führende Nationen sowie maßgebende internationale Institutionen und NGOs haben zum Handeln aufgerufen. Die Europäische Kommission hat sogar einen konkreten Vorschlag vorgelegt.
2. Der immer wieder vorgebrachte Hauptkritikpunkt ist, dass das Ziel der Initiative die weltweite Einführung dieser Steuer sein sollte, weil die Mobilität der Kapitalströme zur Delokalisierung und zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte. Um diese Bedenken auszuräumen, scheint eine starke internationale Koordinierung erforderlich zu sein. Daher herrscht die Meinung vor, dass innerhalb des Prozesses ein Schritt fehlt.
3. In Folge des Berichts der Expertengruppe „Finanzabgaben“, welcher der Leading Group zur Finanzierung von Entwicklung im letzten Jahr vorgelegt wurde, wurden wir beauftragt, gemeinsam mit einem Beraterteam von vier der besten Wirtschafts- und Rechtsexperten ein internationales Instrument auszuarbeiten: einen als Diskussions-, Entscheidungs- und Durchführungsgrundlage dienenden Entwurf für ein internationales Übereinkommen über die Einführung einer nationalen Finanztransaktionssteuer, die auf einer harmonisierten Ausgestaltung beruhen und auf internationaler Ebene abgestimmt sein soll, damit auf diese Weise ein solides, international anerkanntes System der Steuerbeitreibung auf der Ebene zentraler Finanzmarktstrukturen gewährleistet werden kann.
4. Die vier Experten, die uns zu Seite standen, sind Prof. Avinash Persaud aus London (der heute ebenfalls anwesend ist), Dr. Rodney Smith aus Kanada, Dr. Bruno Jetin aus Paris und Prof. Dr. Michel Tison aus Gent. Wir wurden unterstützt von der Wissenschaftlerin Ph. D. Marie Lamensch vom Institut für Europäische Studien.

5. Eine der ersten Empfehlungen des Entwurfs ist, dass die G20 am besten für die Initiierung des Umsetzungsprozesses geeignet wäre,
 - weil es eben vorzuziehen wäre, auf der Ebene der global integrierten Finanzmärkte zu agieren und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden sowie den freien Kapitalverkehr nicht zu behindern,
 - und weil die Steuerhoheit der Staaten untergraben würde, wenn sie anhand von ineffizienten einzelnen steuerlichen Mechanismen ohne gemeinsame Anstrengungen in einer Welt der globalen Kapitalmärkte agieren müssten.

6. In dem Übereinkommen wird ein internationales System vorgeschlagen, das auf nationaler Steuerhoheit beruht und einen harmonisierten Steueransatz ermöglicht.

Dies könnte in Folge einer G20-Erklärung (Aufruf) zugunsten innovativer Finanzierungsmechanismen verwirklicht werden und zwar

 - als erste Option: in Form einer EU-Initiative, die möglicherweise durch eine in verstärkter Zusammenarbeit miteinander agierende begrenzte Gruppe von Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht und durch zusätzliche EU-Abkommen mit anderen Staaten noch ergänzt würde;
 - oder als zweite Option: in Form eines multilateralen Übereinkommens zwischen einer Reihe von Staaten, an dem sich auch einige EU-Staaten beteiligen würden;
 - oder als dritte Option: in Form eines multilateralen Übereinkommens, dem Wirtschaftsregionen - wie beispielsweise die EU - als Ganzes beitreten könnten.

7. Zum Inhalt des Vorschlags in Bezug auf ein Übereinkommen über eine Finanztransaktionssteuer und die Ausgestaltung der Steuer verweise ich auf den Entwurf, der den Text sowie eine Begründung und ein zusammenfassendes Memorandum enthält und auf der Website der Leading Group zur Finanzierung von Entwicklung veröffentlicht wurde:
<http://www.leadinggroup.org/rubrique20.hzml> .

8. Diese Stellungnahme soll einige Elemente des **Rahmenwerks** des Übereinkommensentwurfs vorstellen und dabei einige seiner wichtigsten Merkmale unter Bezugnahme auf und im Vergleich zu dem von der EU-Kommission vorgelegten Vorschlag hervorheben. Dieser Vorschlag weist in Bezug auf die Finanzierung von Entwicklung und den notwendigen internationalen Rückhalt einige besorgniserregende Mängel auf. In der vorläufigen Fassung des Übereinkommensentwurfs, die schon über eine Woche vor Veröffentlichung des Vorschlags der EU-Kommission fertig gestellt wurde, wird bereits auf einige dieser Mängel eingegangen. Wir müssen eines allerdings ganz deutlich betonen: der hervorragenden Arbeit, welche die Dienststellen der Europäischen Kommission geleistet haben, gebührt der größte Respekt, wie nicht zuletzt die beiliegende und veröffentlichte Untersuchung, die exzellent und äußerst beeindruckend ist, deutlich macht.

Beide Vorschläge stimmen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Steuer und auf ihre wesentlichen Merkmale konzeptionell weitgehend überein: Beide se-

hen eine breite Steuerbemessungsgrundlage, einen weiten Anwendungsbereich und einen minimalen Steuersatz vor.

9. Offensichtlich sind in dem Übereinkommen allgemeingültigere Begriffe und Konzepte enthalten, während die EU-Richtlinie sich mehr an den EU-Vorschriften orientiert. Die Unterschiede zwischen diesen beiden zeigen deutlich, dass eine politische Schiedsgerichtsbarkeit auf internationaler Ebene erforderlich sein wird, da der Kontext und der gesetzliche Rahmen in gewisser Hinsicht grundlegend verschieden sind.
10. Ich werde mich in meinen einleitenden Ausführungen auf **vier wichtige Unterschiede** beschränken, was mir Gelegenheit gibt, einige grundlegende Merkmale des Übereinkommensentwurfs zu folgenden Punkten hervorzuheben:
 1. Internationaler Rechtsrahmen,
 2. verschiedenen Optionen hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Ausgestaltung der Finanztransaktionssteuer (wer zahlt für welche Transaktionen und Finanzanlagen),
 3. Steuerbeitragsmechanismen (wie wird die Steuer in der Praxis erhoben),
 4. Steuerumgehung.

Es sollte nochmals darauf hingewiesen werden, dass es sich bei meinen Ausführungen lediglich um zusätzliche Anregungen handelt, durch die eine Annäherung der Vorschläge erreicht werden soll.

Erster Punkt: Internationaler Rechtsrahmen und gemeinsamer Zweck

11. **Der Übereinkommensentwurf** ist eine flexible internationale Übereinkunft zwischen souveränen Staaten zur weltweiten Koordinierung und Harmonisierung ihrer Finanztransaktionssteuer mit dem gemeinsamen Ziel der Finanzierung von Entwicklung.

Das Übereinkommen erleichtert die schrittweise Einführung einer nationalen Steuer in aufeinanderfolgenden Etappen durch einzelne, unabhängige und autonome Staaten. Es ermöglicht den individuellen Beitritt zu einem multilateralen System auf flexible Art und Weise, und es ermöglicht auch den individuellen Austritt.

Das harmonisierte Steuersystem und die harmonisierte Steuerbeitragsmechanismen werden auf multilateraler Basis eng koordiniert, um sowohl eine Nichtbesteuerung und Delokalisierung als auch eine Mehrfachbesteuerung zu vermeiden.

Das Übereinkommen hat ein Ziel von internationaler Dimension: Die Aufteilung der Steuereinnahmen zum Zwecke der Finanzierung von Entwicklung und Umweltschutz. Ein Teil der Einnahmen würde in einen Infrastrukturentwicklungsfonds (CDF) fließen, der zur Verwirklichung gemeinsamer, multilateral vereinbarter Entwicklungsziele dienen würde. Der Übereinkommens-

entwurf lässt die Höhe des in diesen Fonds fließenden Anteils an der Steuer für Verhandlungen offen. Der nicht transferierte Teil soll größtenteils für Entwicklungszwecke genutzt werden.

Die schrittweise demokratische Einführung des Finanztransaktionssteuer-Systems und die demokratische Überwachung der Mittel ermöglichen eine nach Steuerschätzung in regelmäßigen Abständen erfolgende Neuverhandlung. Sie ermöglichen eine schrittweise, ausgehandelte Kofinanzierung, den Erhalt eines demokratischen Handlungsspielraums auf nationaler Ebene für eine direkte oder zusätzliche Finanzierung von Entwicklung.

Die Führung des Infrastrukturentwicklungsfonds (CDF) erlaubt einen organisierten Zusammenschluss der Stimmen der anderen Stakeholder im Bereich Entwicklung, zu denen beispielsweise die Entwicklungsländer und die Zivilgesellschaft gehören.

12. **Der EU-Vorschlag** stellt dem gegenüber ein sehr viel weniger flexibles Instrument dar, das die Einstimmigkeit der 27 Mitgliedstaaten erforderlich macht. Allerdings kann eine Gruppe von mindestens neun Staaten beauftragt werden, gemeinsam vorzugehen (die sogenannte verstärkte Zusammenarbeit). Bei einer Änderung ist ein ähnlicher Entscheidungsprozess erforderlich, wobei das alleinige Initiativrecht bei der EU-Kommission liegt.

Dieses Erfordernis wird durch eine in dem EU-Vorschlag enthaltene Bestimmung noch verstärkt, der zufolge ausgeschlossen wird, dass gleichzeitig oder zusätzlich weitere Finanztransaktionssteuern erhoben werden können (nur eine Erhöhung der Steuersätze wäre möglich).

Der EU-Vorschlag dient der Finanzierung des EU-Haushalts - der sogenannten Eigenmittel - und zielt auf die Besteuerung der Finanzinstitute ab, damit diese an den Kosten der Finanzkrise beteiligt werden.

Die Steuer würde ferner dem eigenen wirtschaftlichen Ziel der Verhinderung einer weiteren Zersplitterung des EU-Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen dienen.

Der EU-Vorschlag läuft dem demokratischen politischen Grundsatz „no taxation without representation“ ganz eindeutig zuwider und impliziert eine politische Machtverschiebung auf der Ebene der EU-Haushaltspolitik.

Ferner sorgt der EU-Vorschlag für die Übertragung wichtiger regulatorischer Befugnisse im Bereich der Steuerpolitik (beispielsweise im Hinblick auf die Festlegung und Erweiterung des Anwendungsbereichs der Steuer, die Bestimmung der Unternehmen mit bedeutenden finanziellen Aktivitäten und die Verordnung neuer einzelstaatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung).

Was den zweiten Punkt betrifft, so werde ich mich kurz fassen, und auf das veröffentlichte zusammenfassende Memorandum des Übereinkommensentwurfs

verweisen. Ich kann meine wenigen Anmerkungen auf **den Unterschied im Anwendungsbereich und in der Ausgestaltung** beschränken.

13. **Der Übereinkommensentwurf** schlägt eine möglichst umfassende Finanztransaktionssteuer für die Finanzmärkte vor. Dieser Catch-as-catch-can-Ansatz schließt sämtliche Akteure des Finanzsektors mit ein (Investoren, Unternehmen und Finanzinstitute), ganz gleich ob sie gebietsansässig sind oder nicht, sowie sämtliche Finanzmittler und die Finanzmarktinfrastrukturen - einschließlich der Anbieter von Post-Trade-Dienstleistungen. Er umfasst alle Arten von Transaktionen und alle Finanzinstrumente und -produkte, sofern diese einen territorialen Bezug zum Steuergebiet aufgrund einer der anderen Faktoren auf dem relevanten Markt haben (eine der Parteien, einer der Vermittler oder die Nationalität/Territorialität einer Anlage oder eines Produkts).
14. **Der EU-Vorschlag** zielt auch auf eine breite Bemessungsgrundlage ab, beschränkt den Anwendungsbereich allerdings auf die Transaktionen, an denen in Europa ansässige und am Handel aktiv teilnehmende Finanzinstitute beteiligt sind (wobei Post-Trade-Vermittler ausgeschlossen werden), und schließt Privatinvestoren, allgemeine Wirtschaftsunternehmen und somit auch ihre Transaktionen außerhalb der EU sowie nicht-ansässige Finanzinstitute, die ausschließlich außerhalb der EU mit europäischen Finanzinstrumenten handeln, aus.

Nach dem EU-Vorschlag würden außer Währungsderivaten keine anderen Währungstransaktionen (auf dem Kassamarkt) besteuert. Diese Einschränkungen im Anwendungsbereich bergen das große Risiko einer Delokalisierung des Handels außerhalb der EU und von künstlichen Konstruktionen mit europäischen Anlagen und Derivaten auf der Grundlage von europäischen Marktelementen.

Der Ausschluss von Privatinvestoren (Retailgeschäfte) und des nichtfinanziellen Sektors der gewerblichen Wirtschaft kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung der verwaltungstechnischen Einfachheit und der Wirksamkeit der Steuerkontrolle führen. Dies läuft dem Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung zuwider.

Der Übereinkommensentwurf bietet hingegen detailliertere Möglichkeiten zum Ausschluss kleinerer und mittlerer Handelsgeschäfte.

Der dritte Punkt bezieht sich auf die Mechanismen der Steuerbeitreibung

15. **Der EU-Vorschlag** schreibt die Besteuerung von Finanzinstituten nach dem Entstehungsprinzip vor. Dies bedeutet, dass die Steuer bei Vertragsabschluss während der Handelsphase und nicht bei erfolgter Zahlung während der Nachhandelsphase fällig wird. Die Steuerbemessungsgrundlage ist auf der Grundlage des marktüblichen Preises (normaler Marktwert) festzulegen. Derivate werden auf der Grundlage des Nominalwertes besteuert und nicht auf der Grundlage des tatsächlich dafür gezahlten Preises.

Dieser Ansatz führt unweigerlich zu praktischen Problemen im Hinblick auf die Auslegung und Einhaltung der Steuerregelungen, was eine kostspielige Steuerprüfung erforderlich macht. Dies ist eine Belastung für die Finanzinstitute, die oftmals nur Finanzmittler sind.

16. **Im Übereinkommensentwurf** ist hingegen eine Besteuerung in der Nachhandelsphase zum Zeitpunkt der Abrechnung auf der Grundlage tatsächlich erfolgter Zahlungen vorgesehen. Die Finanzinfrastruktur bzw. das Zahlungsinstitut soll die Steuer einbehalten.

Dieses System der Lieferung gegen Zahlung bzw. der Zahlung gegen Zahlung durch die Abrechnungsinstitute kommt den elektronischen Bearbeitungsverfahren an den Finanzmärkten und dem regulatorischen Trend hin zu einer zentralen Erfassung und Abrechnung entgegen.

Zwei praktische Verfahren zur Förderung der Steuerehrlichkeit werden in dem Übereinkommen angeboten: Das System einer einzigen Anlaufstelle, bei dem Finanzmittler, die auf grenzüberschreitenden Märkten, an denen mehrere Staaten beteiligt sind, intervenieren, die Finanztransaktionssteuer für alle Transaktionen in einem Staat ihrer Wahl entrichten können (der die Einnahmen dann auf die anderen Staaten verteilt). Dieses Verfahren - wie auch viele andere im Übereinkommensentwurf vorgesehenen Möglichkeiten - ist in Anlehnung an die Mehrwertsteuer-Regelung für elektronisch abgewickelte Geschäfte (von welcher die Finanzmärkte ausgenommen sind, was zu ihrer Unterbesteuerung führt) ausgearbeitet worden.

Das zweite ursprüngliche, im Übereinkommensentwurf vorgeschlagene Verfahren zur Förderung der Steuerehrlichkeit besteht aus der Vergabe einer elektronischen Kennung bei Zahlung der Steuer, die alle Akteure in der Transaktionskette von der Steuer befreit und somit die Gefahr einer Doppelbesteuerung ausschließt.

17. Aufgrund des begrenzten Umfangs der Einführung werde ich nicht auf die in dem Übereinkommen vorgesehenen ausgewogenen Verfahren zur Vermeidung einer Doppel- oder Mehrfachbesteuerung und zur Gewährung des Steuererhebungs- und Steuerbeitragsrechts der Staaten eingehen können. Ich verweise auf die entsprechenden Stellen im Übereinkommen, in dem vorgesehen ist, dass die Steuereinnahmen dem Staat mit dem engsten territorialen Bezug zufließen sollen.

Der EU-Vorschlag gewährt logischerweise dem Staat, in dem die jeweiligen Finanzinstitute ansässig sind, das Besteuerungsrecht.

Der letzte **Punkt**, auf den ich wie versprochen eingehen möchte, bezieht sich auf die **Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerumgehung**.

18. **Der EU-Vorschlag** überlässt dies den Mitgliedstaaten, was ein großes Risiko in einem finanziellen Umfeld bedeutet, in dem die Kapitalmobilität besonders

hoch ist. Außerdem ist dies geradezu eine Einladung zu schädlichem Steuerwettbewerb zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

19. **Der Übereinkommensentwurf** enthält einen umfassenden Katalog von wirkungsvollen, auf internationaler Ebene erprobten Maßnahmen zur Vermeidung der Steuerumgehung, zu denen beispielsweise die Nichtdurchführbarkeit unbesteuerter Transaktionen, die im Stempelsteuersystem des Vereinigten Königreichs vorgesehen ist, das Reverse-Charge-Verfahren bei der MwSt, die solidarische steuerschuldnerische Haftung aller Zwischenhändler in der Transaktionskette, die beispielsweise in den Geldwäschegesetzen vorgesehen ist, die Gruppenbesteuerung auf konsolidierter oder regionaler Ebene, die Konzepte der Endbegünstigten und der Ersatztransaktionen mit gleicher Wirkung und andere wirksame Maßnahmen gehören.

Zu guter Letzt möchte ich in diesem Zusammenhang noch auf die Übernahme und Anwendung der kürzlich angenommenen Europäischen Richtlinie über die grenzüberschreitende Beitreibung von Steuerforderungen hinweisen, in der vorgesehen ist, dass jede Steuerforderung eines EU-Mitgliedstaats (auch in Bezug auf die Finanztransaktionssteuer) in jedem der 27 Mitgliedstaaten bei jedem der gesamtschuldnerisch haftenden Institute beigetrieben werden kann.

Auch der EU-Vorschlag weist auf diese Möglichkeit hin.

Das vorgeschlagene Übereinkommen nutzt auch die durch die G20 erfolgreich eingeleitete Welle von Abkommen über Steuerkooperation und Steuertransparenz, die während der weltweiten Finanzkrise 2008 ihren Anfang genommen haben, und insbesondere den beeindruckenden Ausgang des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen der OECD, bei dem der Schleier über dem Bankgeheimnis gelüftet wurde.

20. Lassen Sie mich abschließend noch ein Wort zum **Dilemma der globalen Solidarität** sagen, bei dem die umfassenden Gewinne aus der Globalisierung in krassem Widerspruch zum weitgehenden Ausfall von Finanzmitteln stehen, die notwendig wären, damit wir den Herausforderungen begegnen und den Verpflichtungen gerecht werden können, die sich aus der weltweiten (globalen) Entwicklung und dem Umweltschutz ergeben.

In der Tat scheint es, als könne der vorgeschlagene multilaterale und grenzübergreifende Steuermechanismus, der allgemein eingeführt werden müsste, uns aus dem Dilemma der globalen Solidarität befreien. Auch wenn der Finanzsektor, der von der Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivität profitiert, einen erheblichen Beitrag leisten müsste, so würde die Zahlungsbürde doch über die Abwicklungsinstitute durch die globalen Finanz- und Wirtschaftsaktivitäten auf eine breitere Grundlage gestellt. Einnahmen würden nicht in asymmetrischer Weise von den Staaten mit globalen Finanzzentren erzielt, sondern würden sich durch die globale wirtschaftliche Aktivität, die nicht nur finanzieller Art ist, verteilen, so dass damit globale öffentliche Güter bezahlt werden könnten.

