

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau Dr. Birgit Reinemund
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Frankfurt am Main, 25. November 2011

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 30. November 2011

Zu dem Antrag der Fraktion der SPD „Finanztransaktionssteuer in Europa einführen – Gesetzesinitiative jetzt vorlegen“ (BT-Drucksache 17/6086), einem deutsch-französischen Positionspapier zur Finanztransaktionssteuer (Ausschussdrucksache 17(7)226) sowie zu dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Finanztransaktionssteuer (Ratsdokument Nummer 14942/11).

Bezug

Ihr Schreiben - PA7 – 17/6086 u. 14942/11 - vom 28. Oktober 2011

Sehr geehrte Frau Dr. Reinemund,

wir danken für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss am 30. November d. J. zu dem o. g. Antrag und den o.g. Dokumenten sowie für die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme hierzu abgeben zu können.

Zu den Vorschlägen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer

In dem Antrag der SPD-Fraktion, dem Positionspapier von Dr. Wolfgang Schäuble und François Baroin sowie dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission werden mehrere Gründe für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer sowie mehrere mit ihr **angestrebte Ziele** genannt. Diese sind **erstens** die finanzielle Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Bewältigung der aktuellen Finanzkrise, aber auch vorsorgend an zukünftig möglicherweise entstehenden Kosten von krisenhaften Entwicklungen im Finanzsektor (fiskalisches und distributives Motiv). **Zweitens** soll mittels der Steuer auf Finanztransaktionen gleichzeitig die Stabilität des Finanzsystems gestärkt werden, indem insbesondere als destabilisierend eingestufte Transaktionen weniger einträglich sind und auf diese Weise zu-

rückgeführt werden (Lenkungsmotiv). **Drittens** geht es um die Erschließung einer zusätzlichen Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte (fiskalisches Motiv), wobei von der SPD-Fraktion und der Kommission unterschiedliche Vorstellungen über die Verwendung des Steueraufkommens dargelegt werden (distributives Motiv). **Viertens** nennt der Richtlinienentwurf der Kommission als zusätzliches Ziel, Wettbewerbsverzerrungen oder einer Zersplitterung innerhalb des europäischen Binnenmarktes entgegenwirken zu wollen, indem auf Gemeinschaftsebene ein einheitlicher Rahmen für die Besteuerung von Finanztransaktionen vorgegeben und unkoordinierten einzelstaatlichen Maßnahmen vorgebeugt wird (Harmonisierung).

Unabhängig von der jeweiligen Zielsetzung sind die Wirkungen einer Finanztransaktionssteuer zunächst grundsätzlich davon abhängig, ob es, wie angestrebt, gelingt, die Steuer weltweit beziehungsweise zumindest an den wichtigsten Finanzplätzen einzuführen. Falls eine globale Umsetzung nicht erreicht wird, ist von Ausweichreaktionen der Marktteilnehmer, also von der Verlagerung von Geschäftstransaktionen, und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen zwischen nationalen Finanzplätzen auszugehen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass eine Einführung nur auf europäischer Ebene oder nur auf Ebene der EWU-Staaten oder einer noch kleiner abgesteckten Gruppe von europäischen Ländern zur Verlagerung von Geschäftstätigkeit in Länder außerhalb des Geltungsbereichs der Finanztransaktionssteuer führen wird. Entsprechend hat die Kommission darauf hingewiesen, dass sich eine Finanztransaktionssteuer für eine einseitige Einführung auf EU-Ebene weniger eignet, sondern ein Instrument ist, das auf globaler Ebene am besten geeignet ist, Einnahmen zu generieren.¹

In einer Bewertung einer Finanztransaktionssteuer ist zudem zu berücksichtigen, dass die Einführung einer solchen Steuer sowohl intendierte Wirkungen haben kann als auch mit Auswirkungen verbunden sein wird, die nicht erwünscht sind. Im Hinblick auf die jeweiligen Zielsetzungen muss daher abgewogen werden, ob die Finanztransaktionssteuer ein probates Mittel darstellen kann, um sie zu erreichen. Gegen die durch die Steuer erzielbaren **Staatseinnahmen** und beabsichtigten **Lenkungseffekte** sind die über mehrere Kanäle entstehenden **volkswirtschaftlichen Kosten**, die durch die Erhebung einer Finanztransaktionssteuer verursacht werden, abzuwägen.

1. Finanzierungsbeitrag des Finanzsektors und Inzidenz der Steuerlast

Eine Finanztransaktionssteuer, die breit angelegt ist, um **Umgehungsmöglichkeiten weitgehend zu vermeiden**, verteuert Finanzgeschäfte im Allgemeinen und damit folglich auch Investitionen in Sachkapital sowie Transaktionen mit realwirtschaftlichem Hintergrund. Die Steuer trifft damit auch Geschäfte, auf die sie eigentlich nicht abzielt, und ist daher wenig

¹ Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Besteuerung des Finanzsektors, vom 07.10.2010, KOM(2010)549 endgültig.

zielgenau. So würden viele Transaktionen verteuert, die eigentlich wohl nicht getroffen werden sollen, wie traditionelle Anlageformen von privaten Haushalten und Unternehmen, aber auch von Versicherungsunternehmen und Investmentfonds (im Rahmen von Kapitalanlagen). Auch betroffen wären Transaktionen von Banken und Unternehmen, denen Absicherungsmotive zugrunde liegen. Darüber hinaus kann es zu gesamtwirtschaftlich wohlfahrtsmindernden Verzerrungen in der Kapitalallokation kommen, wenn es nicht gelingt, alle relevanten Produkte gleichmäßig zu besteuern. Schwierig dürfte es insbesondere sein, nicht über organisierte Handelsplätze geschlossene oder zumindest über zentrale Clearingstellen verrechnete Kontrakte zu erfassen (OTC, Telefonhandel, konzerninterne Transaktionen).

Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission sieht für die der Steuer unterliegenden Transaktionen eine Reihe von **Ausnahmen** vor, um zum Beispiel die Refinanzierungsmöglichkeiten von Finanzinstituten oder die Umsetzung der Geldpolitik im Allgemeinen nicht zu stören und direkte negative Effekte für die Kapitalbeschaffung von privaten und öffentlichen Haushalten sowie Unternehmen zu vermeiden. Insofern würden die Finanzierungskosten der Haushalte und Unternehmen zunächst nicht direkt durch die Steuer erhöht bzw. der Ertrag ihrer Anlagen geschmälert. Neben spekulativen Geschäften mit Derivaten würden aber dennoch auch Absicherungsgeschäfte mit realwirtschaftlichem Hintergrund verteuert. Da die Finanzinstitute die durch die Steuer entstehenden Kosten an ihre Kunden und damit die Realwirtschaft weitergeben können, dürfte dies nicht nur dazu führen, dass sich die Kapitalbeschaffung für Unternehmen indirekt verteuert, sondern auch langfristige Anleger wie zum Beispiel Pensionsfonds und private Haushalte betroffen wären. Positiv zu bewerten sind die von der Kommission vorgeschlagenen niedrigen Mindeststeuersätze und der ansonsten breite Anwendungsbereich, der Umgehungs- bzw. Vermeidungsstrategien erschwert. Niedrige Steuersätze sind vorteilhaft, da sie nur relativ geringe Verzerrungen der Kapitalallokation zur Folge haben und einzelne Finanztransaktionen (auch mit realwirtschaftlichem Hintergrund) nur wenig verteuern. Wenn einer Absicherungstransaktion eines realwirtschaftlichen Unternehmens jedoch mehrere Transaktionen im Finanzsystem zur effizienten Allokation des Risikos folgen, kann auch eine geringe Steuer eine höhere Belastung einer einzelnen Absicherungstransaktion zur Folge haben. Auch das Papier des deutschen und französischen Finanzministers orientiert sich mit dem Vorschlag eines angestrebten breiten Anwendungsbereichs (und seiner Weiterentwicklung, um Veränderungen an den Finanzmärkten angemessen einzufangen) und möglichst niedriger Steuersätze an dem Ziel, die Risiken von Steuerumgehung und Verzerrungen so gering wie möglich zu halten.

Ob die Finanzbranche durch eine Finanztransaktionssteuer belastet und an den Kosten der Krisenbewältigung beteiligt würde, erscheint fraglich. Denn die **Kosten dieses Instruments werden keineswegs zwingend von der Finanzbranche getragen**; dies gilt für die skizzierten volkswirtschaftlichen Kosten, aber auch für die unmittelbare Steuerlast. Die besteuerten Institute werden die durch die Finanztransaktionssteuer verursachten Kosten (durch die Steuer selbst und durch den zusätzlichen administrativen Aufwand) soweit wie möglich auf ihre Kunden (Unternehmen und Privatpersonen) und damit letztlich die Realwirtschaft abwälzen. Die tatsächliche Inzidenz der Finanztransaktionssteuer ist damit schwer zu bestimmen.

Es gelänge mit ihr auch nicht Kreditinstitute entsprechend ihrer potentiellen Krisenbedeutung an der Finanzierung von Stützungs- und Absicherungsmaßnahmen zu beteiligen, da bei der Finanztransaktionssteuer in diesem Zusammenhang wichtige Parameter, wie Größe des Instituts oder die Risikoexponiertheit, keine Berücksichtigung finden. Zielgenauer als eine Steuer auf Transaktionen sind daher Maßnahmen, die Kapitalgeber direkt an den Kosten für Stützungsmaßnahmen von Finanzinstituten beteiligen, sowie die Erhebung angemessener Gebühren für staatliche Garantien und Kredite. In Deutschland wurde mit der Einführung der Bankenabgabe bereits ein Schritt unternommen, um in Zukunft die Kreditwirtschaft stärker an der Finanzierung von Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen von in Schieflage geratenen systemrelevanten Banken zu beteiligen. Die erweiterten Eigenkapitalanforderungen und Liquiditätskennziffern nach den Empfehlungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht können ebenfalls die Eigenverantwortung der Finanzbranche für Ausfallrisiken stärken. Die Abwälzungsproblematik – wenn auch weniger direkt zurechenbar – besteht allerdings auch bei den Kosten durch Bankenabgabe und Regulierung.

2. Die Lenkungsfunktion einer Finanztransaktionssteuer

Mit Blick auf die **Lenkungsfunktion** einer Finanztransaktionssteuer wird im Antrag der SPD-Fraktion darauf verwiesen, dass insbesondere kurzfristige Transaktionen von der Steuer betroffen wären und es dementsprechend zu weniger spekulativen Geschäften ohne realwirtschaftlichem Hintergrund kommen würde und auf diese Weise auch die Größe des als „aufgebläht“ empfundenen Finanzsektors verringert werden könnte. Auch im Entwurf der Kommission und dem Begleitschreiben des deutschen und französischen Finanzministers wird die Finanztransaktionssteuer als Instrument zur Verbesserung der Effizienz der Finanzmärkte gesehen. Bei dieser Argumentation wird möglicherweise übersehen, dass auch kurzfristige Transaktionen durchaus realwirtschaftlich sinnvoll und notwendig sein können, so zum Beispiel die Absicherung von Zins- und Wechselkursrisiken. Außerdem führt eine allgemeine Finanztransaktionssteuer insgesamt zu weniger Transaktionen und damit einer verminderten Marktliquidität. Dies wiederum verteuert jede einzelne Transaktion und behindert folglich insbesondere die für einen funktionierenden Finanzmarkt wichtige Preisausgleichsfunktion der Arbitrage, die auf geringen Margen basiert. Bei hohen Gewinnerwartungen ist eine Finanztransaktionssteuer darüber hinaus wirkungslos. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass höhere Transaktionskosten (wie sie mit der Steuer verbunden wären) ein Garant für weniger spekulatives Verhalten sind. Darüber hinaus können höhere Transaktionskosten und niedrigere Marktliquidität zu volatileren Finanzmärkten führen, was nicht zuletzt aus dem Blickwinkel der Finanzstabilität nicht wünschenswert wäre. Angesichts der aktuellen Krise in Europa und der Weltwirtschaft ist die Sorge laut geworden, ob die Größe des Finanzsektors überdimensioniert ist. Eine solide quantitative Abschätzung der angemessenen Größe des Finanzsektors ist jedoch nicht eindeutig möglich. Deutlich geworden ist jedoch, dass die Rahmenbedingungen für sein Wirtschaften angepasst werden müssen und in vielen Bereichen auch bereits angepasst wurden.

Eine Finanztransaktionssteuer würde nicht die Kernursachen von Finanzkrisen wirksam zurückzudrängen. Um eine exzessive Risikoaufnahme im Finanzsektor zu unterbinden, gilt es vielmehr, Risiken in vollem Umfang transparent zu machen und dafür Sorge zu tragen, dass eine adäquate Erfassung der relevanten Risiken und strengere quantitative und qualitative Anforderungen an die Kapitalunterlegung der Banken erfolgt.² Mit den vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht beschlossenen Änderungen der Liquiditäts- und Eigenkapitalregeln (Basel III) ist dies vorgesehen. Zudem haben der Europäische Rat und der Eurogipfel am 26./27. Oktober 2011 beschlossen, dass große international tätige Banken in der EU vorübergehend eine Quote harten Kernkapitals von mindestens 9 % nach Berücksichtigung der Marktbewertung von Forderungen gegenüber den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums zum 1. September 2011 aufweisen müssen. Der auf dem G20-Gipfel in Cannes erreichte Konsens, systemrelevante Banken zu benennen, die Eigenkapitalanforderungen für sie zu erhöhen und ein Sanierungs- und Abwicklungsverfahren auszuarbeiten sowie auch andere Anbieter von Finanzprodukten, die bislang weniger strikte Auflagen zu beachten hatten (Stichwort „Schattenbanken“), einer entsprechenden Regulierung unterwerfen zu wollen, sind wichtige Schritte, in Richtung einer effektiven Verbesserung der Finanzstabilität.

3. Eine zusätzliche Einnahmequelle

Das fiskalische Motiv der zusätzlichen Einnahmezielung erscheint grundsätzlich legitim. Jedoch sind die möglichen Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer gegen die direkten und indirekten (volkswirtschaftlichen) Kosten ihrer Erhebung auch in Relation zu anderen Steuerarten abzuwägen. Die Höhe der erzielbaren Einnahmen hängt von den vorgegebenen Steuersätzen, der Steuerbemessungsgrundlage, den einbezogenen Transaktionen und der regionalen Reichweite (wichtigste Finanzplätze) ab. Die Verminderung von Handelsaktivität sowie Umgehungs- und Verlagerungsmöglichkeiten müssen als tendenziell das Aufkommen senkende Faktoren bei Aufkommensvorausschätzungen berücksichtigt werden.³

In Deutschland und vielen anderen Ländern wird mit der Besteuerung am Gewinn oder sonstigen Einkünften nach dem Nettoprinzip beziehungsweise Endverbrauch angesetzt und nicht vorgelagert an den Transaktionen auf jeder Stufe, nicht zuletzt um problematische Kumulationseffekte zu vermeiden. Unter reinen Einnahmegerichtspunkten dürften andere Besteuerungsformen für den Finanzsektor daher effizienter sein als eine Finanztransaktionssteuer.⁴

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2011, S. 67ff.

³ In ihrer Auswirkungsstudie geht die Europäische Kommission zum Beispiel von zwei unterschiedlichen Annahmen für den Rückgang des Handelsvolumens auf den Derivatmärkten aus (zum einen um 70 %, zum anderen um 90 %) und davon, dass der Hochfrequenzhandel besonders stark von einer Finanztransaktionssteuer betroffen wäre. Sie adressiert in der Auswirkungsstudie ein breites Spektrum von Fragestellungen im Zusammenhang mit einer Finanztransaktionssteuer. Vgl. Europäische Kommission, Commission staff working paper, Impact assessment und Executive summary of the impact assessment, SEC(2011) 1102 final und SEC(2011) 1103 final.

⁴ Vgl. IMF, A Fair and substantial contribution by the financial sector, Final Report for the G-20, Juni 2010, S. 21.

Darüber hinaus müsste das Zusammenwirken einer Finanztransaktionssteuer mit weiteren Abgaben des Finanzsektors (z.B. Bankenabgabe in Deutschland), mit in den Blick genommen werden, um die entstehende Gesamtbelastung – auch vor dem Hintergrund einer möglichen Weitergabe an die Kunden – beachten zu können.

In dem gemeinsamen Begleitschreiben zu ihrem Positionspapier zur Finanztransaktionssteuer betonen der deutsche und der französische Finanzminister, dass Schwierigkeiten bei der Umsetzung nicht als Rechtfertigungsgrund für eine Ablehnung der Finanztransaktionssteuer dienen sollten. Sowohl ihr Entwurf als auch der der Europäischen Kommission zielen darauf ab, eine möglichst einfache und klare Regelung für die Finanztransaktionssteuer zu erreichen. Gleichwohl lässt Kapitel III des Richtlinienentwurfs der Kommission, das sich mit der Entrichtung der Finanztransaktionssteuer, damit verbundenen Verpflichtungen und der Verhinderung von Hinterziehung, Umgehung und Missbrauch befasst, erahnen, dass die Erhebung einer Finanztransaktionssteuer in der Praxis mit erheblichem Verwaltungsaufwand einhergehen wird. Für eine Beurteilung der unmittelbaren Nettoeinnahmen ist dies zu berücksichtigen.

Der Richtlinienentwurf der Kommission führt aus, dass die Finanztransaktionssteuer geeignet zur Schaffung einer neuen Ertragsform und der Erschließung einer eigenen Einnahmequelle für den EU-Haushalt sei und hierüber eine schrittweise Entlastung von nationalen Beiträgen möglich wäre. Im derzeitigen Ordnungsrahmen der EU ist eine eigenständige Steuerhoheit der EU-Ebenen jedoch nicht vorgesehen und auch nicht naheliegend. In der Anfrage der SPD-Fraktion wird vorgeschlagen, die Steuer für Entwicklungszwecke und zur Armutsbekämpfung zu verwenden. Die Verwendung von Steuereinnahmen ist eine haushaltspolitische Entscheidung; in Deutschland gilt dabei das Nonaffektationsprinzip, das nicht vorsieht, dass einer Steuerart eine konkrete Verwendung zugewiesen wird.

4. Harmonisierung des Regelungsrahmens in der EU

Mit dem Richtlinienentwurf für eine gemeinsame Finanztransaktionssteuer verfolgt die Kommission neben den anderen genannten Zielen auch jenes, unkoordinierten einzelstaatlichen Maßnahmen und einer hierdurch angelegten Zersplitterung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen sowie Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU vorzubeugen. Der EU-Binnenmarkt soll gestärkt werden, indem seitens der Kommission Mindeststeuersätze und die Bemessungsgrundlage der Steuer vorgegeben werden. Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes würde damit entgegengewirkt. Die Harmonisierungsbestrebungen innerhalb der EU sind aus Wettbewerbsgesichtspunkten zwar zu begrüßen, hätten aber zur Folge, dass sich die Wettbewerbsposition von in der EU ansässigen Finanzinstituten im Vergleich mit Instituten im EU-Ausland verschlechtert. Falls die Finanztransaktionssteuer nur auf EU-Ebene eingeführt wird, setzt sie daher Anreize für Institute, ihren Sitz ins EU-Ausland

zu verlagern.⁵ Die Vorteile einer Harmonisierung treten insgesamt hinter den zu erwartenden Nachteilen durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer nur auf EU-Ebene zurück.

Die Kommission setzt sich grundsätzlich für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf globaler Ebene ein und möchte diese mit dem vorliegenden Vorschlag erleichtern. In dem gemeinsamen Begleitschreiben zu ihrem Positionspapier zur Finanztransaktionssteuer führen die Finanzminister Dr. Schäuble und Baroin aus, dass die Umsetzung einer Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem weltweiten Konsens wäre. Im Falle der Finanztransaktionssteuer ist jedoch bei einem europäischen Alleingang (insbesondere wenn er ohne das Vereinigte Königreich stattfände) mit einem Nachteil für jene Länder, die zuerst eine solche Steuer einführen, und nicht mit einer Vorreiter-Nachahmer-Reaktion zu rechnen. Eine globale Einführung der Steuer – zumindest an den wichtigsten Finanzplätzen – ist essentiell, um Ausweichreaktionen möglichst zu unterbinden – allerdings ist dieses Vorhaben auf Ebene der G20 bislang gescheitert.

Mit freundlichen Grüßen

D e u t s c h e B u n d e s b a n k

gez. Jens Ulbrich

gez. Dr. Ulrich Grosch

⁵ Der bloßen Verlagerung von Geschäften wirkt das im Vorschlag der Europäischen Kommission vorgesehene Ansässigkeitsprinzip entgegen.