

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.10.2010
KOM(2010) 549 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Besteuerung des Finanzsektors

{SEK(2010) 1166}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Besteuerung des Finanzsektors

1. KONTEXT

Die jüngste Finanzkrise hat gezeigt, dass in Anbetracht der Kosten, die finanzielle Instabilität für die Realwirtschaft verursacht, ein robusteres Finanzsystem notwendig ist. Darüber hinaus sind mehrere wichtige Herausforderungen in den Bereichen Entwicklung, effiziente Nutzung von Ressourcen und Klimawandel zu bewältigen, die die Haushalte erheblich belasten. Könnten vor diesem Hintergrund zusätzliche Steuern auf den Finanzsektor eine Möglichkeit sein, um Einnahmen zu generieren?

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010 wird bezüglich der Vorbereitung des G20-Gipfels in Toronto Folgendes festgestellt: „Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung von weltweit gleichen Wettbewerbsbedingungen sollte die EU bei den Bemühungen um ein globales Konzept zur Einführung von Systemen für Abgaben und Steuern für Finanzinstitute die Führungsrolle übernehmen, und sie wird diese Position gegenüber ihren G20-Partnern mit Nachdruck vertreten. In diesem Zusammenhang sollte die Einführung einer globalen Finanztransaktionssteuer sondiert und weiter ausgestaltet werden.“

Auch im Europäischen Parlament wurde über eine Besteuerung des Finanzsektors diskutiert. In der Entschließung vom 10. März 2010 wurden Kommission und Rat aufgefordert, zu prüfen, wie eine Finanztransaktionssteuer zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bekämpfung des Klimawandels und zum EU-Haushalt beitragen könnte. Einige Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen im Hinblick auf eine Bankenbesteuerung ergriffen.

Solche Debatten sind nicht auf die Europäische Union beschränkt. Es handelt sich vielmehr um Fragen, die den globalen und systemimmanenten Charakter der Finanzkrise und ihre Folgen widerspiegeln. In der G20 ist über neue Formen der Besteuerung diskutiert worden. Es besteht jedoch kein globaler Konsens hinsichtlich weiterer steuerlicher Instrumente.¹ In den jüngsten Debatten im Rahmen der hochrangigen Plenartagung der Vereinten Nationen zu den Millenniums-Entwicklungszielen nahm die Frage der Besteuerung von Finanztransaktionen breiten Raum ein. Die vom VN-Generalsekretär eingesetzte hochrangige Beratergruppe für die Finanzierung des Klimaschutzes hat sich ebenfalls mit der Frage befasst, wie weltweit tätige Sektoren wie der Finanzsektor, aber auch der internationale Luft- und Seeverkehr herangezogen werden könnten, um zusätzliche Einnahmen zu generieren.

¹ In den Schlussfolgerungen des G20-Gipfels von Toronto heißt es: „Wir sind übereingekommen, dass der Finanzsektor einen angemessenen und substanziellen Beitrag zum Ausgleich etwaiger Kosten, die den Regierungen durch Maßnahmen zur Rettung des Bankensystems oder zur Finanzierung von Abwicklungen entstehen, wenn es hierzu gekommen ist, sowie zur Reduzierung der vom Finanzsystem ausgehenden Risiken leisten sollte. Wir haben anerkannt, dass es diesbezüglich verschieden Politikansätze gibt. Einige Länder erwägen eine finanzielle Abgabe. Andere Länder verfolgen andere Ansätze.“

Die vorliegende Mitteilung will durch die Erörterung zweier Instrumente – einer Finanztransaktionssteuer und einer Finanzaktivitätssteuer – zu der Debatte beitragen.

2. ZIELE UND GRÜNDE FÜR EINE ZUSÄTZLICHE BESTEUERUNG DES FINANZSEKTORS

Was spricht unabhängig davon, welches steuerliche Instrument in Erwägung gezogen wird, für eine Anpassung des Steuersystems, so dass der Finanzsektor einen angemessenen und substanziellen Beitrag zu den Staatshaushalten leistet? Die Kommission sieht hier in erster Linie drei Gründe.

Erstens könnten Steuern ergänzend zu den umfangreichen Finanzmarktreformen, die jetzt angelaufen sind, Effizienz und Stabilität der Finanzmärkte stärken und Schwankungen sowie die schädlichen Auswirkungen einer übermäßigen Risikofreudigkeit eindämmen. So könnte der Finanzsektor aus verschiedenen Gründen – tatsächliche oder erwartete staatliche Unterstützung (die zu unverhältnismäßiger Risikobereitschaft führen kann), asymmetrische Informationen oder Gehaltsstrukturen, die zusammen mit makroökonomischen Entwicklungen zur jüngsten Krise beigetragen haben – zu hohe Risiken eingehen. Auf diese Weise schafft das Verhalten des Sektors negative Fakten für die übrige Wirtschaft. Dem könnte durch eine Steuer mit Korrektivwirkung begegnet werden, die diese Außenwirkung wieder in den Sektor selbst verlagert, sofern die Steuer diesem Ziel entsprechend gestaltet werden kann.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass es im Finanzsektor Anreize gibt, die Fehlentwicklungen auslösen und dass der Regulierungs- und Aufsichtsrahmen für das Finanzsystem Schwächen aufweist. Daher wurden bedeutende Reformen des Regulierungsrahmens verabschiedet bzw. befinden sich in Vorbereitung.² Es herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass eine Reform des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens von entscheidender Bedeutung ist, um das Finanzsystem robuster und stabiler zu machen.

Die Kommission hat neue Vorkehrungen zur Krisenbewältigung vorgeschlagen, damit die Behörden künftig besser auf Zusammenbrüche im Bankensektor reagieren können.³ Hierunter fällt die Schaffung eines durch eine Bankenabgabe zu finanzierenden Netzes nationaler Bankenrettungsfonds. Die Kommission hat ihren Standpunkt in dieser Frage in einer vor kurzem veröffentlichten Mitteilung (KOM(2010) 254 endgültig) erläutert und wird ihre Vorschläge demnächst weiter ausführen.

Ergänzend zur Regulierung könnten zusätzliche Steuern den Finanzsektor auf indirekte Weise von bestimmten risikobehafteten Tätigkeiten abhalten und gleichzeitig Einnahmen generieren, was die Stabilität des Sektors fördern würde.

Zweitens hat sich gezeigt, dass der Finanzsektor ganz erheblich für das Entstehen und das Ausmaß der Krise und ihre negativen Folgen für die Staatsschulden auf der ganzen Welt verantwortlich ist. Zusätzliche Steuern ließen sich auch damit begründen, dass der Sektor in der Krise von einigen Regierungen massiv unterstützt wurde und im Gegenzug seinerseits einen angemessenen Beitrag leisten sollte. Neue Steuern im Finanzsektor – die sowohl zur Haushaltskonsolidierung beitragen und zusätzliche Mittel generieren als auch die

² Siehe hierzu die in der Mitteilung KOM(2010) 301 endgültig erläuterten Initiativen der Kommission.

³ KOM(2009) 561 endgültig.

wirtschaftliche Effizienz fördern – könnten dazu beitragen, die Voraussetzungen für ein nachhaltigeres Wachstum gemäß der Strategie Europa 2020 zu schaffen.

Drittens sind die meisten Finanzdienstleistungen in der EU von der Mehrwertsteuer befreit, da die aus ihnen erzielten Einkünfte zum größten Teil der Differenzbesteuerung unterlägen und daher nach den derzeitigen Mehrwertsteuervorschriften nicht ohne Weiteres steuerbar wären.

Es spricht also Vieles dafür, dass der Finanzsektor einen angemesseneren und substanzielleren Beitrag zu den Staatsfinanzen leisten könnte. Diese Debatte erfolgt im allgemeinen Rahmen der Haushaltskonsolidierung innerhalb und außerhalb der EU zu einem Zeitpunkt, zu dem die Welt mit mindestens zwei dringenden globalen Herausforderungen konfrontiert ist, die sich ganz erheblich auf die Staatsfinanzen auswirken. So hat die EU in Bezug auf Klimaschutz und Entwicklung wichtige Zusagen gemacht.⁴ Um diese einhalten zu können, sollten neue Einnahmequellen ausgelotet werden.⁵

Als Reaktion auf diese Herausforderungen haben EU-Mitgliedstaaten damit begonnen, auf nationaler Ebene steuerliche Instrumente einzuführen. Es ist wichtig, dass solche Entwicklungen koordiniert werden, da andernfalls unterschiedliche nationale Regelungen auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen einen Anreiz für Steuerarbitrage bieten und aufgrund von Umschichtungen zu Verzerrungen zwischen Finanzmärkten in der EU führen könnten. Unkoordinierte nationale Lösungen könnten auch Doppelbesteuerung und eine Aufsplitterung des Finanzsektors zur Folge haben, was das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen würde.

Steuerliche Maßnahmen müssen auch im Zusammenhang mit den derzeitigen Bemühungen um eine Reform des Regelwerks für den Finanzsektor gesehen werden, insbesondere unter dem Gesichtspunkt wahrscheinlich höherer Eigenkapitalanforderungen und von Diskussionen über eine mögliche Bankenabgabe. Um nicht einen funktionsfähigen Finanzsektor zu gefährden, der die Gesamtwirtschaft angemessen und effizient finanzieren kann, ist der kumulative Effekt solcher Maßnahmen zu berücksichtigen (und zwar insbesondere dann, wenn die Maßnahmen nicht schrittweise und sorgfältig koordiniert eingeführt werden).

3. FINANZTRANSAKTIONSSTEUER

Mit einer Finanztransaktionssteuer soll der Wert einzelner Transaktionen besteuert werden. Um eine solche Steuer umfassend anzulegen, sollte sie ein breites Spektrum von Finanzinstrumenten (wie Aktien, Anleihen, Devisen, Finanzderivate) betreffen, auch wenn

⁴ In der Vereinbarung von Kopenhagen kamen die entwickelten Länder auch überein, zusammen bis 2020 jährlich 100 Mrd. USD aufzubringen, um die Entwicklungsländer bei der Bekämpfung des Klimawandels zu unterstützen. In Bezug auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele hat die EU zugesagt, ihre öffentliche Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens aufzustocken, was zu einer Verdoppelung der öffentlichen Entwicklungshilfe der EU von fast 50 Mrd. Euro in 2008 auf rund 100 Mrd. Euro in 2015 führen könnte.

⁵ Die Kommission hat ein Arbeitspapier ihrer Dienststellen über „Innovative financing at a global level“ (SEK(2010) 409 endgültig) veröffentlicht, in dem untersucht wird, inwieweit innovative Finanzierungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene Einnahmen zur Bewältigung der vorgenannten Herausforderungen generieren könnten.

zurzeit Vorschläge vorliegen, den Anwendungsbereich auf eine Unterkategorie (z. B. Abgabe auf Devisentransaktionen) zu beschränken.⁶

3.1. Einnahmenaspekte

Das Einnahmepotenzial und die wirtschaftliche Durchschlagskraft einer Finanztransaktionssteuer hängen ganz erheblich von den erfassten Produkten und Gebieten (global, EU-weit oder national) und dem Umfang des Handels im jeweiligen Steuergebiet ab. Ohne einen internationalen Konsens über die Anwendung einer solchen Steuer würden die Einnahmen von der Standortwahl für mobile Handelstätigkeiten abhängen. Zudem könnte die Steuer durch die Umgestaltung von Finanzprodukten und durch die Wahl des Steuersatzes umgangen werden.

Schätzungen zufolge hätten sich die Steuereinnahmen bei Transaktionen mit Aktien und Anleihen 2006 auf 60 Mrd. Euro belaufen (bei einem angenommenen Steuersatz von 0,1 %). Einige Studien gehen bei der Einbeziehung von Derivaten vom Zehnfachen dieses Betrags aus. Allerdings gibt es bei Derivaten technische Probleme wie beispielsweise die Festlegung von Bemessungsgrundlagen⁷, und es bestehen Zweifel hinsichtlich der Genauigkeit von Einnahmeschätzungen. Erfahrungsgemäß klaffen die erwarteten und die tatsächlich erzielten Einnahmen ganz erheblich auseinander. Offene Fragen gibt es auch im Hinblick auf rein national besteuerte Devisentransaktionen⁸. Eine nur auf börsengehandeltes Kapital und Anleihen gestützte Bemessungsgrundlage würde in den 27 EU-Ländern etwa 20 Mrd. einbringen.⁹ Würden auch Derivate erfasst, dürften die Einnahmen wesentlich höher liegen – einigen Berechnungen zufolge bei bis zu 150 Mrd. Euro. Mit einer eng gefassten Abgabe auf Devisentransaktionen könnten bei einem Steuersatz von 0,005 % auf die weltweit am meisten gehandelten Währungen jährlich 24 Mrd. Euro erzielt werden (Berechnung auf der Grundlage von Daten aus dem Jahr 2007).

Die Einnahmen würden zum größten Teil in einer begrenzten Anzahl von Ländern erzielt, in denen die Handelstätigkeiten konzentriert sind. Dieses Ungleichgewicht wäre sogar noch ausgeprägter, wenn Derivate einbezogen würden. Das könnte einerseits eine Einigung über eine Steuer erschweren, weil alle Länder diese Steuer anzuwenden hätten, während nur einige wenige die Einnahmen erzielen. Andererseits wiederum kann argumentiert werden, dass die zentralen Märkte von Investoren aus der ganzen Welt genutzt werden. Somit tragen alle Nutzer zu den Steuereinnahmen bei und verleihen ihnen eine globale Dimension. Aus diesem Grund ist die Finanztransaktionssteuer auf internationaler Ebene potenziell eine gute Einnahmenquelle.

⁶ In dem Arbeitspapier wird kurz auf die Devisenabgabe eingegangen. Für die Zwecke der vorliegenden Mitteilung umfasst die breit angelegte Finanztransaktionssteuer Anleihe- und Derivatentransaktionen an Börsen sowie außerbörslich („over the counter“) gehandelte Instrumente (OTC-Instrumente) einschließlich Derivatgeschäften sowie Devisenkassageschäften.

⁷ Bei einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer dürfte die Erhebung bei börslich gehandelten Produkten relativ einfach sein. Bei OTC-Produkten wäre die Steuerverwaltung komplexer, aber angesichts zunehmender Registrierungsspflichten und des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (KOM (2010) 484/5) durchführbar.

⁸ Fachleute der von der *Leading Group* eingesetzten Task Force zu Internationalen Finanztransaktionen und Entwicklung haben aus verschiedenen Gründen empfohlen, eine Devisentransaktionssteuer weltweit anzuwenden. <http://www.leadinggroup.org/article668.html>.

⁹ Dabei wird davon ausgegangen, dass das Handelsvolumen bei Anleihen um 30 % und bei Aktien um 20 % zurückgeht.

Allerdings ist der wirtschaftlichen Belastung durch eine solche Steuer Rechnung zu tragen. Eine Besteuerung des Finanzsektors dürfte im allgemeinen zu einer gewissen Einkommensumverteilung von den Anteilseignern von Banken, Managern oder Marktteilnehmern zur Bevölkerung im allgemeinen führen. So dürfte die Steuerlast teilweise auf die Kunden abgewälzt werden, hängt aber von der Fähigkeit der Steuerpflichtigen ab, die Steuer zu vermeiden. Auf mittelbare Weise würde die Steuer auch die Kapitalkosten für Regierungen und Unternehmen in die Höhe treiben. Die wirklichen Folgen sind empirisch nicht belegt.

3.2. Folgen für Markteffizienz und wirtschaftliche Stabilität

Eines der Argumente für eine Finanztransaktionssteuer ist, dass damit das „Verursacherprinzip“ zum Tragen käme, so dass etwaige negative Außenwirkungen von Aktivitäten des Finanzsektors in den Sektor selbst verlagert würden. Es wird argumentiert, dass die breit angelegte Finanztransaktionssteuer zur Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen könnte, da der kurzfristige, spekulative Handel infolge der Sanktionierung unerwünschter Finanzmarkttransaktionen, vor allem des Hochfrequenzhandels, zurückgehen würde.

Hier ist mehreren Aspekten Rechnung zu tragen. Erstens ist es nicht sicher, dass es zu Effizienzsteigerungen kommt, da die Steuer durch eine Verringerung der Liquidität, beispielsweise in der Risikoabsicherung dienenden Märkten, zu höherer Preisvolatilität führen kann. Zweitens ist es zwar fraglich, ob Hochfrequenzhandel für die Wirtschaft einen Nutzen hat, es ist aber noch zu prüfen, inwieweit diese Tätigkeit in der Krise ein Hauptverursacher der negativen Außenwirkung war. Drittens betrifft die Finanztransaktionssteuer Bruttotransaktionswerte. Da die Steuer auf Transaktionen erhoben wird und nicht auf den Mehrwert, ist sie kumulativ. Somit werden häufiger gehandelte Produkte steuerlich stärker belastet.

Im Idealfall sollte die Finanztransaktionssteuer auf „schädliche“ oder hoch spekulative Transaktionen erhoben werden, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. In der Praxis können solche Transaktionen allerdings nicht von „normalen“ Transaktionen unterschieden werden. Wenn die Transaktionssteuer effizient sein soll, muss sie daher auf der breitmöglichsten Bemessungsgrundlage erhoben werden. Bei einer Finanztransaktionssteuer mit schmaler Bemessungsgrundlage könnte das Risiko geografischer Umschichtungen verringert werden, wenn sie richtig gestaltet wird.¹⁰ Werden aber nur einige Transaktionen besteuert, würde die Steuer die Finanzintermediation verzerren, da nicht der Steuer unterliegende Aktivitäten begünstigt würden. Darüber hinaus könnten je nachdem, wie die Steuer konzipiert ist, Möglichkeiten entstehen, sie durch gestalterische Mittel und Substitution zu umgehen.

Die Steuer sollte in allen Finanzzentren angewendet werden, damit Aktivitäten mit potenziell negativen Außenwirkungen wirksam eingedämmt und Handelsverlagerungen vermieden werden. Da diese globalen Zentren umfassend miteinander verbunden sind, können Gesellschaften den Handel ohne großen Kostenaufwand zwischen ihnen verlagern. Hinzu kommt noch, dass viele Finanzgesellschaften internationale Tochtergesellschaften haben. Daher setzt die Tatsache, dass die Finanztransaktionssteuer nur mit einer breiten Bemessungsgrundlage effizient funktionieren und ihre Einnahmenziele erreichen kann, auch

¹⁰ Wie die Steuer konzipiert wird, hängt von der Bemessungsgrundlage ab, z. B. Devisentransaktionen oder Aktien und Anleihen.

ein erhebliches Maß an weltweiter Koordinierung voraus, um das Risiko von Standortverlagerungen und Steuerumgehung zu verringern.

3.3. Bewertung

Auf weltweiter Ebene könnte eine Finanztransaktionssteuer ein geeignetes Mittel sein, um Einnahmen zu generieren, die insbesondere der Finanzierung weltweiter politischer Ziele dienen. Damit eine solche Steuer effizient und gerecht funktioniert, sollten die beteiligten Länder versuchen, sich auf weltweite, für alle akzeptable Finanzierungsinstrumente zu verständigen. Die Kommission ist entschlossen, mit ihren internationalen Partnern, insbesondere im Rahmen der G20, weiter auf eine solche Einigung hinzuarbeiten.

Eine Finanztransaktionssteuer kann nur auf EU-Ebene erwogen werden, wobei zu bedenken ist, dass die Finanzindustrie global agiert und weltweit verflochten ist. Finanzgeschäfte konzentrieren sich auf einige wenige Finanzzentren innerhalb und außerhalb der EU, die weltweit miteinander in Wettbewerb stehen. Zudem ist der Finanzsektor ein komplexer, sich ständig entwickelnder Bereich, dessen Hauptakteure die ausgeprägte Fähigkeit haben, neue und innovative Methoden für ihre Geschäfte und für die Strukturierung finanzieller Transaktionen zu finden.

4. FINANZAKTIVITÄTSSTEUER

Ein anderes Instrument, mit der die Besteuerung des Finanzsektors potenziell verbessert und eine potenziell negative Wirkung auf die übrige Wirtschaft verringert werden könnte, ist die vom IWF vorgeschlagene Finanzaktivitätssteuer. In ihrer umfassendsten Form (auf der Additionsmethode beruhend) betrifft sie die gesamten Gewinne und Gehälter. Sie kann auch so konzipiert werden, dass sie speziell auf besondere Einkünfte und/oder Risiken abzielt.¹¹ Im Gegensatz zu einer Finanztransaktionssteuer, bei der die Transaktionen jedes Finanzmarktteilnehmers besteuert werden, betrifft die Finanzaktivitätssteuer Körperschaften. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Finanzaktivitätssteuer nach der Additionsmethode.

4.1. Einnahmenaspekte

Für die 22 entwickelten Volkswirtschaften, die der IWF in seinem Bericht an die G20 berücksichtigt hat, würde eine Finanzaktivitätssteuer nach der Additionsmethode mit einem Steuersatz von 5 % Einnahmen generieren, die durchschnittlich 0,28 % des BIP entsprechen.¹² Unter Zugrundelegung der Länderschätzungen würden sich daraus für den Anteil am BIP in absoluten Zahlen für die 22 Länder Gesamteinnahmen in Höhe von etwa 75 Mrd. Euro ergeben. Für die 27 EU-Staaten könnte die Steuer nach der Additionsmethode bis zu 25 Mrd. Euro einbringen.

Die geografische Verteilung der Einnahmen entspräche im Großen und Ganzen der tatsächlichen Verteilung des Finanzsektors in der EU. Allerdings sind die Einnahmen weniger konzentriert als bei einer Finanztransaktionssteuer, da die Bemessungsgrundlage nicht eine Handelstätigkeit ist, die überwiegend in einigen wenigen Finanzzentren stattfindet, sondern

¹¹ Diese beiden Optionen werden im beigelegten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen ausführlich erörtert.

¹² IWF (2010) Besteuerung des Finanzsektors — IWF-Bericht an die G20 und Hintergrundmaterial.

vielmehr Gehälter und Gewinne, die gleichmäßiger verteilt sind. In diesem Sinne wäre die Finanzaktivitätssteuer besser geeignet, Einnahmen für eine Haushaltskonsolidierung zu generieren, die in vielen Mitgliedstaaten ein dringendes Anliegen ist.

Die wirtschaftliche Belastung würde davon abhängen, wie die Steuer konkret gestaltet wird. Es liegen keine empirischen Erkenntnisse darüber vor, wie sich eine Finanzaktivitätssteuer tatsächlich auswirken würde. Wenn die Steuer auf den Kunden abgewälzt würde, könnte die Steuerbelastung teilweise auch die Nutzer von Finanzdienstleistungen treffen, da Geschäftskunden keine Abzugsmöglichkeit haben.

4.2. Auswirkungen auf Markteffizienz und wirtschaftliche Stabilität

Die Auswirkungen auf die Finanzgeschäfte hängen von der Gestaltung der Steuer ab. Eine Finanzaktivitätssteuer nach der Additionsmethode würde die Strukturen der Märkte, auf denen Finanzinstitute tätig sind, nicht direkt verändern, da Einkommen unabhängig davon, wie es entsteht, besteuert würde. In diesem Sinne gibt es keine Diskriminierung zwischen einzelnen Produkten, und die Steuer hängt auch nicht vom Umsatz ab. Das Konzept ist auf EU-Ebene insofern interessant, als es mit einem Einnahmepotenzial verbunden ist und einige bisher ungelöste Fragen im Zusammenhang mit der Besteuerung von Finanzdienstleistungen in Angriff nimmt.

Die Finanzaktivitätssteuer betrifft die Gesamtgewinne aus der Geschäftstätigkeit von Finanzinstituten. In diesem Sinne wird sie auf alle Tätigkeiten, also nicht nur auf den Handel, erhoben. Da sie die Preise für Finanzinstrumente nicht verändert, hat sie keinen Einfluss auf die Marktstruktur als solche. Das bedeutet auch, dass sie die Existenz des Hochfrequenzhandels nicht unmittelbar betrifft.

Eine Finanzaktivitätssteuer könnte die bestehenden Anreize verstärken, durch die Auslagerung von Einkommen oder Gehältern aus der EU auch Gewinne zu verlagern. In Anbetracht der Art der Steuerbemessungsgrundlage und dem Erfordernis, dass Finanzinstitute im allgemeinen ihre grundlegenden Tätigkeiten dort ausüben müssen, wo ihre Kunden ansässig sind, könnten die Anreize für eine Verlagerung jedoch schwächer ausfallen. Dem steht aber die Tatsache gegenüber, dass sich die Mobilität des Finanzsektors durch technische Entwicklungen erhöhen könnte. Wenn nur einige Mitgliedstaaten in Eigenregie eine Finanzaktivitätssteuer einführen, könnte es auf dem Binnenmarkt zu Verzerrungen kommen, was möglicherweise nicht mit dem Erfordernis vereinbar ist, für die Mitgliedstaaten gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen.

4.3. Bewertung

Die Finanzaktivitätssteuer nach der Additionsmethode kann als Steuer auf einen Ersatzfaktor für den gesamten Mehrwert gesehen werden, den ein Finanzunternehmen erwirtschaftet.¹³ Wenn sie jedoch als Ergänzung zu der bestehenden Mehrwertsteuer konzipiert wird, muss eine Reihe technischer Fragen gelöst werden, um die beiden Steuern miteinander in Einklang zu bringen. Nach Auffassung der Kommission lohnt es sich, die Option einer Finanzaktivitätssteuer im EU-Kontext zu prüfen. Dabei sollten auch mögliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Frage untersucht werden, ob diese möglicherweise dadurch

¹³ Da sie auf Gehälter und Vergütungen erhoben wird, könnte ein Ersatzfaktor für den Mehrwert eine Lösung für die MwSt-Befreiung des Finanzsektors bieten. Allerdings sind dabei verschiedene Hindernisse auszuräumen, damit sie mit dem bestehenden MwSt-System vereinbar ist.

ausgeglichen werden, dass die Gesellschaften keinen Anlass mehr sehen, Tätigkeiten an einen anderen Standort zu verlagern.

5. FAZIT UND WEITERES VORGEHEN

In einer Zeit, in der die Staatshaushalte in der gesamten EU immer stärkerem Druck ausgesetzt sind, ist die Welt mit zahlreichen Herausforderungen unterschiedlicher Art konfrontiert. So müssen Stabilität und Funktionieren des Finanzsektors verbessert werden, um negative Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft einzudämmen, Staatshaushalte, die unter der Finanzkrise gelitten haben, müssen konsolidiert werden, und es müssen die gegenüber Entwicklungsländern sowie zur Bewältigung von Klimawandel und globaler Ressourcenknappheit eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden.

Es spricht einiges dafür, Überlegungen zur Besteuerung von Tätigkeiten des Finanzsektors anzustellen, um diese Aufgaben bewältigen zu können. Der Sektor sollte einen angemessenen und substanziellen Beitrag zu den Staatshaushalten leisten, und es gibt triftige Gründe dafür, dass dieser Beitrag höher ausfallen sollte als bisher. Die Gründe dafür sind der besondere Stellenwert des Sektors in der Gesamtwirtschaft, der in der Finanzkrise sehr deutlich geworden ist, und die Tatsache, dass einige Dienstleistungen des Sektors von der Mehrwertsteuer befreit sind.

Bei künftigen Maßnahmen zur Besteuerung des Finanzsektors wird die Kommission berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für eine angemessene und ausgewogene Besteuerung des Finanzsektors geschaffen werden müssen. Hierzu ist es erforderlich, bezüglich des Finanzsektors im Binnenmarkt gleiche Ausgangsbedingungen sowohl gegenüber den anderen Sektoren als auch innerhalb des Sektors selbst zu schaffen, damit die derzeitigen Verzerrungen aufgrund der Mehrwertsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen gemindert und eine grenzüberschreitende Doppelbesteuerung möglichst vermieden wird. Außerdem wird die Kommission für bessere Regulierungsgrundsätze eintreten und zu strafferen und vereinfachten steuerlichen Rahmenbedingungen für Finanzdienstleistungen beitragen, indem sie bestehende und im Entstehen begriffene nationale Rahmen und ihre Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes gründlich analysiert. Des Weiteren wird die Kommission der kumulativen Wirkung der Reform des Regelwerks in diesem Sektor Rechnung tragen.

Innovative Finanzierungsmechanismen im Allgemeinen und neue Steuern im Finanzsektor im Besonderen könnten einen wichtigen Beitrag zur Lösung der gegenwärtigen Krise auf internationaler und europäischer Ebene leisten. Wie weiter oben ausgeführt, ist die Finanztransaktionssteuer ein Instrument, das auf globaler Ebene am besten geeignet ist, Einnahmen zu generieren. Die Herausforderung besteht darin, eine globale Finanztransaktionssteuer zu konzipieren, die genügend Einnahmen generiert und die Wirtschaft so wenig wie möglich beeinträchtigt. Die Kommission wird auf der Ebene der G20 eine weitere Analyse und Entwicklung der Finanztransaktionssteuer und ihrer Varianten unterstützen und auf eine Vereinbarung mit den wichtigsten internationalen Partnern hinarbeiten. Im Lichte der bisherigen Untersuchungen dürfte sich eine Finanztransaktionssteuer für eine einseitige Einführung auf EU-Ebene weniger eignen, da ein hohes Risiko von Standortverlagerungen besteht, was der Fähigkeit, Einnahmen zu generieren, abträglich wäre.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre nach Ansicht der Kommission auf EU-Ebene eine Finanzaktivitätssteuer vielversprechender. Bei dieser Lösung, die erhebliche Einnahmen generieren würde, könnte der derzeitigen Befreiung des Finanzsektors von der Mehrwertsteuer Rechnung getragen werden. Angesichts des innovativen Charakters dieser Steuer muss allerdings eine weitere fachliche Prüfung erfolgen, um festzustellen, wie eine solche Steuer umgesetzt werden könnte.

Daher wird die Kommission im Lichte der obigen Schlussfolgerungen unverzüglich eine umfassende Folgenabschätzung einleiten, in der sie jede Option weiter prüft, um bis Sommer 2011 in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmenvorschläge zu unterbreiten.