

**Kurzfassung des Endberichts zum Forschungsvorhaben fe 26/10:
Besteuerung des Finanzsektors im Branchenvergleich und im internationalen Vergleich**

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

Berlin, 24. März 2014

Redaktioneller Abschluss des Gutachtens März 2013

Autoren:

Rainer Haselmann (Universität Bonn)

Roland Ismer (Universität Erlangen-Nürnberg)

Ashok Kaul (Universität des Saarlandes), **Projektleitung**

Unter der Mitarbeit von:

Daniela Endres

Marcus Hagedorn

Kurzfassung

Dieses Gutachten analysiert aus einer interdisziplinären Perspektive – Steuerrecht sowie wirtschaftswissenschaftliche Steuerlehre – die Besteuerung des Finanzsektors. Es hat zum Ziel, einen Beitrag zur Diskussion um eine faire und substantielle Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Finanzkrise zu leisten. Dazu wird nach einer knappen Einleitung, die insbesondere kurz die Notwendigkeit einer Regulierung des Finanzsektors und das regulatorische Umfeld erläutert, zunächst in **Teil A** die derzeitige steuerliche Behandlung und Belastung des Finanzsektors in Deutschland betrachtet. **Teil B** des Gutachtens beschäftigt sich dann ausführlich mit Fragen der Finanztransaktionssteuer. Der Grund für diese Schwerpunktbildung liegt in der im Sommer 2011 getroffenen politischen Vorfestlegung, ausschließlich die Einführung dieser Steuer zu verfolgen.

Teil A: Derzeitige steuerliche Belastung und Behandlung des Finanzsektors

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise wird derzeit – neben der Finanzmarktregulierung – auch die steuerliche Behandlung des Finanzsektors überdacht. Das vorliegende Gutachten beleuchtet daher zunächst die bestehenden Instrumente zur Besteuerung des deutschen Finanzsektors. Dazu nimmt es auf Basis empirischer Daten eine Quantifizierung der steuerlichen Belastung des Finanzsektors in Deutschland vor und vergleicht diese mit anderen Sektoren sowie mit anderen Ländern. Zugleich wird den steuerrechtlichen Ursachen für die vergleichsweise geringe Belastung des Finanzsektors nachgegangen; die Schwerpunkte liegen dabei auf den Ertragsteuern und der Mehrwertsteuer. Gleichzeitig werden Abhilfemöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Steuern dargestellt, während Themen der Regulierung und Rechnungslegung nur am Rande betrachtet werden.

Empirische Analyse der steuerlichen Belastung des deutschen Finanzsektors im internationalen Vergleich

Hauptziel der empirischen Analyse ist eine Beschreibung der steuerlichen Belastung des Finanzsektors in Deutschland. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf dem Bankensektor, es werden aber auch andere Finanzintermediäre betrachtet. Die verwendeten Daten basieren auf zwei unterschiedlichen Quellen. Internationale Vergleiche beruhen auf der Bureau van Dijk Bankscope-Datenbank. Für die nationalen Auswertungen nach Bankengruppen wird zusätzlich auf das bankaufsichtliche Informationssystem BAKIS der Bundesbank zurückgegriffen. Als Indikator für die Steuerbelastung dienen die Steuerquoten der Finanzinstitute in Deutschland, also die gesamten ausgewiesenen Steuerzahlungen (Ertragsteuern und sonstige Steuern) dividiert durch eine geeignete Jahresgewinngröße. Da Steuerbilanzen nicht zugänglich waren, mussten als bestmögliche verfügbare Informationsquelle dabei durchgehend Informationen aus Handelsbilanzen verwendet werden. Trotz der hohen Qualität der verwendeten Daten sollen die Ergebnisse mit gebotener Vorsicht interpretiert werden.

Getrennt nach Bankengruppen ist sichtbar, dass in „guten Jahren“ (2006/2007) die derart berechneten Steuerquoten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken sehr hoch sind (35 Prozent bis 40 Prozent), während Kreditbanken und Zentralinstitute (Landesbanken und die Zentralinstitute des Genossenschaftssektors) deutlich geringere Steuerquoten aufweisen. Insgesamt legen die Zahlen nahe, dass sich die steuerliche Situation der kleinen, mittleren und zum Teil auch großen Banken (gemessen als Bilanzsumme) erheblich von der steuerlichen Situation der sehr großen (Top 1 Prozent) Banken unterscheidet. Ab einer bestimmten Bankengröße fällt die Steuerquote signifikant ab, und zwar im Wesentlichen *unabhängig von der jeweiligen Bankengruppe*.

Eine deskriptive empirische Analyse liefert deutliche Hinweise darauf, dass die Unternehmensteuerreform 2008 zu einer geringeren effektiven Steuerbelastung des deutschen Finanzsektors geführt hat, ein wichtiges Ziel der Reform – die Senkung der effektiven Unternehmensteuerbelastung in Deutschland – demnach erreicht wurde. Angesichts der zeitlichen Koinzidenz der Reform mit der Finanzkrise ist aber bei der Interpretation der Ergebnisse ein gewisses Maß an Vorsicht geboten.

Die steuerliche Belastung des deutschen Finanzsektors im *internationalen* Vergleich lag im Untersuchungszeitraum 2000-2009 erheblich über dem EU-Durchschnitt. Neben Deutschland können Italien, Frankreich, Dänemark, Polen und Tschechien über die Jahre und über die Größenklassen der Banken hinweg – mit Ausnahme der Top 1 Prozent der europäischen Banken – als Hochsteuerländer bezeichnet werden. Die steuerliche Belastung deutscher Finanzinstitute liegt aber noch deutlich über der in Frankreich, und sehr deutlich über der in Spanien und Großbritannien. Im internationalen Vergleich (EU 27) stehen die deutschen Banken hinsichtlich ihrer steuerlichen Belastung mit an der Spitze, wobei belastbare Aussagen derzeit lediglich für die Vorkrisenjahre 2000-2007 getroffen werden können. Auch in der Teilmenge der großen europäischen Banken rangieren die deutschen Steuerquoten an der Spitze, wenn auch die Unterschiede bei den größten 25 Prozent und insbesondere bei den größten 1 Prozent der europäischen Banken geringer sind als bei den kleinen und mittleren Banken in Europa (untere 75 Prozent). Es ist darauf hinzuweisen dass die Ergebnisse des internationalen Vergleichs mit Vorsicht zu genießen sind, da wie oben beschrieben wurde, in unserer Analyse keine Steuerbilanzen verwendet werden konnten.

Die Banken einiger Länder weisen über weite Teile des Beobachtungszeitraumes geringe und zum Teil sogar extrem geringe Steuerquoten auf. Unter diesen Niedrigsteuerländern sind besonders hervorzuheben Irland, die Niederlande, Belgien und Luxemburg. Österreich, Bulgarien, die baltischen Staaten und Zypern haben in den Jahren 2000 bis 2007 ebenfalls sehr geringe Steuerquoten. Festzustellen ist auch, dass Großbanken auch aus Hochsteuerländern einen erheblichen Teil ihres Gewinns der Besteuerung in Niedrigsteuerjurisdiktionen unterwerfen und

somit ein vergleichsweise wenig vom Heimatmarkt abhängiges Steuerbelastungsniveau erreichen.

Die Analyse der steuerlichen Belastung in den wichtigen Jahren der Finanzkrise 2008 und 2009 ist mit besonderer Vorsicht zu interpretieren. In beiden Jahren weisen viele Institute geringe oder negative Gewinne auf. Auch die Steuerzahlungen sind häufig gering oder negativ. Entsprechend problematisch ist die Verwendung der Steuerquote als Belastungsindikator. Insgesamt ergibt sich aber auch für die Jahre 2008/2009 kein wesentlich anderes Bild als 2000-2007.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass kleine sowie mittlere – und daher ganz überwiegend national tätige – Banken in Deutschland im internationalen Vergleich hohe Steuerquoten aufweisen. **Große und vor allem sehr große Banken können – im Wesentlichen unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit – ihre Steuerquoten deutlich senken. Dies gelingt insbesondere den ca. 1 Prozent größten Banken in Deutschland**, die durch eine Bilanzsumme von 50-55 Mrd. Euro gekennzeichnet sind. Diese Gruppe ist trotz der geringen Zahl der Institute (etwa 25-30 Banken) besonders relevant, da sie über 75 Prozent der Aktiva aller Finanzinstitute im betrachteten Datensatz hält.

Vergleich der steuerlichen Belastung des deutschen Finanzsektors mit anderen Sektoren

Ziel des Sektorenvergleichs ist es, so weit wie möglich einen Steuerbelastungsvergleich zwischen deutschen Banken und Unternehmen des Nicht-Finanzsektors sowie anderen Finanzdienstleistungsunternehmen vorzunehmen. Dazu werden zum einen Unterschiede in der Höhe der Steuerquoten von Banken und Unternehmen anderer Branchen aufgezeigt, zum anderen Unterschiede der Steuerquoten nach Unternehmensgröße innerhalb verschiedener Sektoren beschrieben. Grundlage für die empirische Analyse ist die Datenbank DAFNE. Die Ergebnisse dieses Abschnitts sind mit Sorgfalt und Vorsicht zu interpretieren und können nur einen ersten Eindruck der sektoralen Steuerbelastung vermitteln; zu unterschiedlich sind die Datengrundlagen und die Rechnungslegungen über die Sektoren hinweg.

Um eine möglichst weitgehende Vergleichbarkeit von Banken und Industrieunternehmen zu gewährleisten, wurden für diese Untersuchung zwölf Industriesektoren mit einem hohen Internationalisierungsgrad sowie Dienstleistungsbranchen ausgewählt. Da Finanzkennzahlen für Versicherungsunternehmen in keiner diesem Gutachten zugrundeliegenden Datenbank zugänglich waren, wurden zusätzlich die Steuerquoten der 20 größten deutschen Versicherer aus deren Jahresabschlüssen berechnet.

Aus der empirischen Analyse ergibt sich, dass weder für Sektoren mit einem hohen Internationalisierungsgrad der größten Unternehmen noch für Dienstleistungsunternehmen der gleiche Zusammenhang zwischen Größe und Steuerquote wie bei Banken zu finden ist. So liegen z.B. die Steuerquoten der größten Unternehmen (Top 1 Prozent) in den Branchen chemischer Erzeugnisse (41 Prozent für

den Zeitraum 2000-2007) und Fahrzeugbau (36 Prozent für den Zeitraum 2000-2007) sogar über dem Durchschnitt der jeweiligen kleineren Unternehmen, die innerhalb derselben Branche tätig sind.

Aufgrund der begrenzten Datenlage hinsichtlich deutscher Versicherungsunternehmen beschränkt sich der Vergleich zwischen Banken und Versicherungen auf die größten Unternehmen der Branche. Es ist festzustellen, dass die Steuerbelastung der größten deutschen Versicherungen in etwa vergleichbar mit jener der sehr großen deutschen Banken ist.

Insgesamt lässt sich aufgrund der empirischen Analyse festhalten, dass der Finanzsektor in Deutschland im internationalen Vergleich eine relativ hohe steuerliche Belastung trägt. Die – international tätigen – großen und insbesondere die sehr großen (Top 1 Prozent) Banken weisen aber eine stark reduzierte steuerliche Belastung auf. Gleiches gilt für große Versicherungen. **Im Ergebnis sind die sehr großen Unternehmen des deutschen Finanzsektors damit steuerlich geringer belastet als vergleichbare Unternehmen anderer Sektoren in Deutschland.**

Ertragsteuern

Als mögliche Ursache für die für die festgestellte vergleichsweise geringe Steuerbelastung der deutschen Finanzinstitute lässt sich – neben den im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter zu erörternden Differenzen zwischen internationaler Rechnungslegung und Steuerbilanzen sowie Periodeninterdependenzen durch steuerliche Verlustvorträge – insbesondere das internationale Steuergefälle bei den Ertragsteuern anführen. Für Auslandsengagements deutscher Institute kommt es in den praktisch wichtigen DBA-Fällen im Ergebnis auf das Steuerebene des Staates der Betriebsstätte bzw. der Tätigkeit der Tochtergesellschaft an; die Hinzurechnungsbesteuerung stellt nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des EuGH oftmals kein durchschlagendes Hindernis dar. Zudem lässt sich durch Einsatz von hybriden Instrumenten eine Verringerung der Steuerlast erreichen: Beispielsweise gibt es in Belgien und in den Niederlanden Instrumente, die zu einer geringen Besteuerung von Zinserträgen führen, ohne der Abzugsfähigkeit als Zinsaufwand bei einem verbundenen Unternehmen in Deutschland entgegenzustehen; aufgrund ihrer rechtlichen Konstruktion ergeben sich aus der Zinsschranke gerade im Bankenbereich weniger weitreichende Restriktionen. Ähnliche Probleme gibt es im Bereich der Lizenzgebühren. Der Gesetzgeber könnte in derartigen Konstellationen dadurch reagieren, dass er den Betriebsausgabenabzug bei der zahlenden Gesellschaft beschränkt, wenn die entsprechenden Erträge beim verbundenen Unternehmen einer Vorzugsbesteuerung unterliegen. Spezifisch im Finanzsektor erweist sich schließlich die Norm des § 8b Abs. 7 KStG als problematisch.

Steuerliche Belastung des Finanzsektors durch Mehrwertsteuer

Eine weitere Ursache – neben der Ertragsteuerbelastung – für die derzeit teilweise relativ geringe Besteuerung des Finanzsektors liegt in den Regeln zur Umsatzsteuerbefreiung von zahlreichen Finanzdienstleistungen begründet. Empirische

ökonomische Studien legten bislang den Schluss nahe, dass bei einer vollen Einbeziehung der Finanzdienstleistungen in das Mehrwertsteuersystem ein nicht unerhebliches Mehraufkommen zu erwarten wäre. Gerade für Deutschland gründete sich diese Erwartung auch darin, dass ohnehin eine Option zur Steuerpflicht für Leistungen an zum Vorsteuerabzug berechnigte unternehmerische Leistungsempfänger besteht. Die neuere Literatur erwartet aber von einer Beseitigung der Steuerbefreiung allenfalls moderate Steuermehreinnahmen für Deutschland von etwas über einem Prozent des Umsatzsteueraufkommens (ohne Einfuhrumsatzsteuer).

Insgesamt mag daher in der Theorie aus ökonomischer Sicht zwar manches für eine umfassende Einbeziehung der Finanzdienstleistungen in die Umsatzsteuer sprechen, was auch mit dem Charakter der Mehrwertsteuer als allgemeiner Verbrauchsteuer zu vereinbaren wäre. *Es bestehen aber ganz gravierende praktische Probleme.* Daher ist – soweit ersichtlich – eine umfassende Besteuerung von Finanzdienstleistungen in keinem Land implementiert worden.

Kurzum: So wünschenswert eine Überwindung der Steuerbefreiung für Finanzdienstleistungen bei der Umsatzsteuer erscheinen mag – **es bestehen ganz gravierende Schwierigkeiten bei der Einbeziehung des Finanzsektors in die Umsatzsteuer, die nicht hinreichend bewältigt werden können und die einer Beseitigung der Mehrwertsteuerbefreiung entgegenstehen.**

Teil B: Bewertung einer Finanztransaktionssteuer (FTT) und Optionen zur Ausgestaltung

Ende September 2011 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer (im Folgenden: FTT als Abkürzung für die englische Bezeichnung *Financial Transactions Tax*) vorgelegt. Ein weiterer Vorschlag, der im Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit realisiert werden soll, wurde im Februar 2013 veröffentlicht. Ihre Einführung würde eine Entwicklung umkehren, im Zuge derer Kapitalverkehrsteuern in Deutschland und in anderen Rechtsordnungen zurückgedrängt wurden.

Frühere Regelungen im Kapitalverkehrsteuergesetz

Das frühere deutsche Kapitalverkehrsteuergesetz als Vorläufer der FTT sah neben der auf die Zuführung von neuen Mitteln zu bestimmten inländischen Gesellschaften erhobenen Gesellschaftsteuer auch eine Wertpapiersteuer und eine Börsenumsatzsteuer vor. Der Wertpapiersteuer unterlag der erstmalige Erwerb von verzinslichen, in Schuldverschreibungen verbrieften Forderungsrechten gegen inländische Schuldner (wobei es auf den Ort des Erwerbs nicht ankam), der erste Erwerb im Inland von in Schuldverschreibungen verbrieften Forderungsrechten gegen ausländische Schuldner sowie von in Wertpapieren verbrieften Gesellschaftsrechten an einer ausländischen Kapitalgesellschaft. Die Börsenumsatzsteuer erfasste den Abschluss von Anschaffungsgeschäften über Wertpapiere, also von entgeltlichen Verträgen, die unbedingt, bedingt oder befristet auf den Erwerb des Eigentums an Wertpapieren gerichtet waren. Nachdem die Wertpa-

piersteuer bereits im Jahre 1965 abgeschafft worden war, wurden die übrigen Regelungen des Kapitalverkehrsteuergesetzes im Jahre 1990 endgültig aufgehoben. Dadurch sollten insbesondere die negativen Auswirkungen auf die Kapitalakkumulation und die Mobilität des Finanzkapitals sowie Wettbewerbsnachteile für den Finanzplatz Deutschland beseitigt werden.

Rechtsvergleich

Im Rahmen eines Rechtsvergleichs sind die Regelungen ausgewählter Jurisdiktionen, die für die wissenschaftlich fundierte deutsche Rechtspolitik von besonderer Bedeutung sind, zu untersuchen. Hervorzuheben ist die Stamp Duty Reserve Tax im Vereinigten Königreich, deren Existenz nicht selten als Argument für eine Finanztransaktionssteuer herangezogen wird. Die vorübergehend in Schweden erhobenen Transaktionssteuern haben wegen der überaus drastischen Anpassungsreaktionen in der wissenschaftlichen Literatur besondere Aufmerksamkeit erfahren. Von Interesse ist ferner als ebenfalls sehr wichtiger Finanzstandort die Schweiz, die derzeit eine Börsenumsatzsteuer erhebt, jedoch deren Abschaffung plant. Dasselbe gilt für Österreich, das lange der früheren deutschen Rechtslage sehr ähnliche Regelungen vorsah, sowie für das an den Diskussionen um die Finanztransaktionssteuer maßgeblich beteiligte Frankreich. Rechtspolitisch bedeutsam ist auch die Rechtslage in ausgewählten außereuropäischen Staaten; und zwar zunächst im als Finanzplatz zunehmend bedeutsamen Singapur, sodann in Taiwan, das nicht nur eine Steuer auf Börsenumsätze erhebt, sondern eine weitere – zumindest theoretisch sehr weitreichende – Steuer auf *Futures* und andere Finanzderivate. Von diesen Steuern strikt zu unterscheiden sind die besonders aufkommensstarken Banktransaktionssteuern in lateinamerikanischen Staaten.

Die Bestandsaufnahme der Regelungen in den genannten Staaten ergibt, dass eine umfassende Transaktionssteuer keine überzeugenden Vorbilder in der Rechtspraxis hat. Mit der – im rechtspraktischen Ergebnis offensichtlich weitgehend ernüchternden Ausnahme von Taiwan – gibt es keine Staaten, die eine umfassende Besteuerung von Transaktionen mit Finanzinstrumenten vorsehen. Viele Staaten verzichten sogar gänzlich auf derartige Steuern. Eine – über die Zeit kleiner werdende – geringe Zahl von Staaten besteuert zumindest einige ausgewählte Transaktionsarten. Unter diesen Staaten, die sich zum Teil für eine Kombination aus Ausgabesteuer und Veräußerungsteuer, zum Teil nur für eine Ausgabesteuer entschieden haben, finden sich überraschenderweise auch Staaten mit bedeutenden Finanzplätzen wie die Schweiz, Singapur und das Vereinte Königreich. Indessen bestehen zahlreiche Besteuerungslücken, insbesondere durch Eingrenzungen des Steuergegenstandes, durch eine gewisse territoriale Anknüpfung und durch die wohl oft politisch motivierte Privilegierung bestimmter Transaktionen oder Wertpapiere.

Transaktionssteuern aus ökonomischer Sicht

Die Einführung einer FTT wird häufig isoliert aus Perspektive der Finanzmarktpolitik gefordert. Zu bedenken ist aber, dass mit der Regulierung der Finanzmärkte ein alternatives und durchaus zielgenaues Instrument zur Erreichung allokativer

Ziele zur Verfügung steht. Dementsprechend müsste die Rechtfertigung des Einsatzes einer FTT durch die Einnahmeerzielung erfolgen. In der aktuellen Diskussion wird dabei die übergreifende finanzwissenschaftliche Frage weitgehend ausgeblendet, ob die FTT Teil eines optimalen Steuersystems zur Erzielung eines vorgegebenen Steueraufkommens ist, ob sie also neben der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, den Energiesteuern sowie anderen Steuerinstrumenten eine Existenzberechtigung hat. Vor diesem Hintergrund wird die Optimalsteuerliteratur im Weiteren nicht diskutiert, sondern eine Abwägung innerhalb eines beschränkten Instrumentariums von Finanzmarktsteuern getroffen.

Auswirkungen einer FTT

Eine geeignet ausgestaltete und breit bemessene FTT kann ein gewisses Steueraufkommen in Deutschland erzielen, auch wenn sie nur territorial begrenzt in der Eurozone eingeführt wird. Eine Größenordnung von 2 bis zu 5 Mrd. Euro pro Jahr erscheint bei entsprechender Ausgestaltung, begleitender Evaluierung und regelmäßiger Überarbeitung für Deutschland möglich. Zu beachten sind aber *potenzielle Nachteile der Einführung einer FTT*, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur angeführt werden.

Eine regional beschränkte FTT kann Anreize zu einer Verschiebung wirtschaftlicher Aktivität von Ländern mit FTT in Länder ohne eine solche Steuer setzen. Insbesondere wenn in Großbritannien keine FTT eingeführt wird, ist mit *erheblichen Ausweichreaktionen* nach London und damit einer weiteren Stärkung des dortigen Finanzplatzes zu rechnen. Aber auch bei einer Teilnahme des Vereinten Königreichs an der koordinierten Einführung einer solchen Steuer, bestünde immer noch die Möglichkeit einer Verlagerung an andere Handelsplätze, etwa in die Schweiz, nach Singapur oder in europäische Steueroasen. Dies erscheint umso gravierender, als zu befürchten steht, dass sich nicht nur der extreme Kurzfristhandel verlagert, sondern auch solche (Handels-) Aktivitäten, die Synergien mit dem Kurzfristhandel aufweisen. Für Deutschland sind aber die negativen Rückwirkungen in diesem Bereich wohl vergleichsweise gering, da der Kurzfristhandel ohnehin vergleichsweise schwach ausgeprägt zu sein scheint.

Des Weiteren sind die negativen *Auswirkungen auf die Marktliquidität und die Preisbildung* in Segmenten, deren Marktpreise nicht auf internationalen Kapitalmärkten gebildet werden, in die Analyse einzubeziehen. Diese erscheinen a priori nicht vernachlässigbar. Eine FTT, die zunächst mit sehr niedrigen Steuersätzen eingeführt und begleitend evaluiert wird, kann über Rückwirkungen auf die Preisbildung in diesen Segmenten Aufschluss geben.

Bezüglich der Überwälzung einer FTT bestehen keine gesicherten Erkenntnisse. Die vorhandene Literatur über die Inzidenz der Änderung von Unternehmensteuern kann allerdings für Prognosen zur *Inzidenz einer FTT* herangezogen werden. Demnach ist zu erwarten, dass die Belastungswirkung einer FTT zu etwa 10 Prozent den Ertrag der betroffenen Finanzinstitute treffen wird und zu etwa 90 Prozent auf die Endkunden abgewälzt werden kann. Da es beim Eigenhandel von Finanzinstituten keine Endkunden gibt, kann hier von einer vollständigen Tra-

gung der Steuer durch die Finanzinstitute und damit ihrer Eigentümer ausgegangen werden.

Betrachtet man schließlich die Auswirkungen einer FTT auf das *Gesamtsteueraufkommen* in Deutschland, so sind grundsätzlich negative Rückwirkungen der Einführung einer FTT auf den hiesigen Wertpapierhandel, die betroffenen Arbeitsplätze, die Kapitalbildung und die damit zusammenhängenden Steuereinnahmen zu berücksichtigen. Diese sind aber bei einem Zielaufkommen der FTT in der Größenordnung von 2 bis 5 Mrd. Euro quantitativ eher unbedeutend. Sie würden erst bei deutlich höherem Zielaufkommen ins Gewicht fallen.

Zwar kommt ein prominenter Teil der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zu einer kritischen Sichtweise der FTT. Allerdings halten sich bei einem vergleichsweise geringen Zielaufkommen von 2 bis 5 Mrd. Euro pro Jahr für Deutschland die negativen volkswirtschaftlichen Rückwirkungen in engen Grenzen. Eine geeignet ausgestaltete FTT, die begleitend evaluiert und optimiert wird, ist selbst in einer nur teilharmonisierten Variante in Europa denkbar.

Optionen zur Ausgestaltung einer Finanztransaktionssteuer

Schließlich sind die Optionen zur Ausgestaltung einer FTT zu untersuchen. Bei diesen Fragen, die jedenfalls bis zur Vorlage des erstmaligen Vorschlags der EU-Kommission für eine Finanztransaktionssteuer¹ (im Folgenden: FTT-Kommissionsentwurf) deutlich weniger Aufmerksamkeit gefunden hatten, geht es insbesondere um die grundlegende Belastungsentscheidung, die Rechtstechnik, die Bestimmung des Steuergegenstandes, Steuerbefreiungen, die Bemessungsgrundlage, Steuersatz, Steuerschuldner und Steuerentstehung sowie gegebenenfalls Maßnahmen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen.

Bei der *Belastungsentscheidung* muss insbesondere festgelegt werden, ob die Steuer primär fiskalisch motiviert sein, also in erster Linie der Einnahmeerzielung dienen sollte oder ob sie als Lenkungssteuer auf die Verfolgung von Sozialzwecken gerichtet sein sollte. Im Ergebnis am überzeugendsten ist dabei eine Rechtfertigung der Steuer durch die abstrakte Äquivalenz zu den staatlichen Maßnahmen zur Regulierung und Stabilisierung des Finanzsektors. Die Belastung durch die Steuer erscheint gerechtfertigt, weil der Staat den Finanzsektor reguliert und erforderlichenfalls zu seiner Stabilisierung erhebliche Mittel aufzuwenden hat, wovon der Sektor als ganzer profitiert.

Zudem spricht einiges dafür, die Steuer – wie es auch der FTT-Kommissionsentwurf vorsieht – nicht primär *zivilrechtsakzessorisch* auszugestalten, sondern einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise den Vorrang einzuräumen. Denn dies ermöglicht die weitgehende Harmonisierung der Finanztransaktionssteuern auch dort, wo sie sich auf verschiedene Zivilrechtsordnungen erstreckt. Zudem ist die

¹ KOM(2011) 594 – endgültig. Vgl. nunmehr auch im Wesentlichen inhaltlich übereinstimmend KOM(2013) 71 – endgültig.

Bedeutung des Stichtagsprinzips festzulegen, das vom FTT-Kommissionsentwurf relativ strikt, allerdings nicht vollständig klar implementiert wird.

Bei der Bestimmung des *Steuergegenstandes* sollte – entsprechend dem Vorschlag der Kommission – eine Beschränkung auf Finanzinstrumente erfolgen, während Banktransaktionen oder Währungstransaktionen (wohl aber Währungsderivate) nicht zu erfassen wären. Eine Anknüpfung an die MIFID-Richtlinie, wie dies die Kommission zur weiteren Präzisierung des Begriffs der Finanzinstrumente vorschlägt, erscheint überzeugend. Transaktionen sollten entgeltliche Verpflichtungsgeschäfte zur Übertragung von Wertpapieren umfassen, wobei eine Anknüpfung an das französische Vorbild mit seinem Doppeltransaktionsmodell – wie ihn auch der FTT-Kommissionsentwurf kennt, gewisse Vorzüge aufweist. Darüber hinaus sollten zur Verhinderung von Umgehungsgestaltungen auch unentgeltliche konzerninterne Übertragungen und Risikoverlagerungen sowie schließlich der Abschluss und die Änderung von Derivatkontrakten erfasst werden, wobei letztere auf wesentliche wertbildende Faktoren beschränkt werden sollten. Über den FTT-Kommissionsentwurf hinaus wären den Transaktionen gleichzustellen zudem etwa die eigennützige Verwertung bei Sicherungsübertragungen und Treuhandverhältnissen. Der FTT-Kommissionsentwurf, wonach die Steuerbarkeit die Beteiligung mindestens eines weit definierten Finanzinstituts erfordert, ist an sich durchaus überzeugend, leidet an dieser Stelle aber an terminologischen Unschärfen. Von entscheidender Bedeutung ist schließlich die Festlegung der territorialen Anknüpfung der Steuer. Dabei könnte alternativ oder kumulativ an die Ansässigkeit des Emittenten des Finanzinstruments oder, wie es der FTT-Kommissionsentwurf grundsätzlich tut, an die Ansässigkeit der Vertragsparteien der Transaktion angeknüpft werden. Es bestehen allerdings gewisse Probleme im Hinblick auf die Anknüpfungsmerkmale bei juristischen Personen; auch wäre eine Sonderregelung für außerhalb des Geltungsbereichs der Steuer ansässige Tochtergesellschaften zu erwägen.

Erwägenswert wären *Steuerbefreiungen* über die in dem Kommissionsvorschlag vorgesehenen hinaus etwa für *Marketmaker* und *Clearing Houses* sowie im Zusammenhang mit Umstrukturierungen. Dabei wäre indes auf eine hinreichend enge Begrenzung des Kreises und eine Abgrenzbarkeit zu achten.

Als *Bemessungsgrundlage* wäre das gezahlte Entgelt bzw. hilfsweise der Marktwert anzusetzen. Hingegen würde bei Derivaten eine Bemessung nach den Werten der zugrundeliegenden Basiswerte oder nach den Ausübungspreisen von Optionen zu einer exzessiven und inkohärenten Besteuerung führen. Insoweit erscheint der Kommissionsvorschlag nicht überzeugend, zumal er auch nicht vollständig klar ist.

Der *Steuersatz* sollte, wie dies auch der Kommissionsvorschlag vorsieht, niedrig sein, um keine übermäßigen Anreize für Verlagerung von Aktivitäten bzw. für Substitution hin zu steuerfreien Produkten zu schaffen. Der von der Kommission vorgeschlagene gespaltene Steuersatz erscheint zweifelhaft. Im Übrigen sollte für

kurz laufende festverzinsliche Wertpapiere eine geeignete Sonderregelung getroffen werden.

Auch wäre festzulegen, wer *Steuerschuldner* sein und wer dafür haften sollte sowie wie die Steuer zu erheben ist und wann sie entsteht. Schließlich können gegebenenfalls Maßnahmen zur *Vermeidung von Doppelbesteuerungen* erforderlich werden.

Ausblick

Die Finanzkrise hat mit der staatlichen Behandlung des Finanzsektors die Aufmerksamkeit auch der Steuerwelt auf ein interdisziplinäres Thema gelenkt, das bislang fast ausschließlich der Regulierung vorbehalten zu sein schien. Die neuere politische Diskussion über eine stärkere Beteiligung des Finanzsektors an den Krisenkosten hat jedoch deutlich gemacht, dass neben der Finanzmarktregulierung auch die steuerliche Behandlung des Finanzsektors überdacht werden sollte.

Dabei hat der Gesetzgeber zahlreiche Alternativen – von einer optimalen Neujustierung der Rolle der Besteuerung des Finanzsektors als Teil des Gesamtsteuersystems bis hin zu einer rein punktuellen (Mehr-) Belastung des Finanzsektors zur Krisenbewältigung und Krisenprävention. Auch stehen ihm zahlreiche Instrumente zur Verfügung, unter anderem Veränderungen bei der Ertragsbesteuerung, trotz der aufgezeigten praktischen Probleme zumindest theoretisch auch die Umgestaltung der mehrwertsteuerlichen Behandlung des Finanzsektors sowie schließlich die Einführung ganz neuer Steuern, etwa eine Finanzaktivitätsteuer oder eine Finanztransaktionsteuer. Erstrebenswert ist es aber zunächst einmal, die steuerliche Behandlung des Finanzsektors in Deutschland und international zu verstehen und quantitativ einzuordnen, auch im Vergleich zu anderen Sektoren; hierbei besteht aus Sicht der Steuerpolitik durchaus Nachholbedarf. In einem zweiten Schritt können dann Maßnahmen erarbeitet werden, wie eine optimale Behandlung des Finanzsektors zwischen Steuerlehre und Regulierung aussehen sollte.

Im politischen Diskurs in Deutschland, aber auch in der Europäischen Union hat sich die Aufmerksamkeit zwischenzeitlich auf die Finanztransaktionssteuer konzentriert. Die interdisziplinäre Analyse der Vorschläge zeigt, dass die Gefahr von Ausweichreaktionen eine besondere Herausforderung darstellt. Zum einen kann es zu einer massiven Verlagerung der Handelsaktivitäten in andere Jurisdiktionen, zum anderen zu einem Ausweichen auf nicht von der Steuer erfasste Finanzinstrumente kommen. Den möglichen Ausweichreaktionen ist bei der rechtstechnischen Ausgestaltung der Steuer Rechnung zu tragen. Dies erfordert eine Balance zwischen hinreichender Breite zur Verhinderung von Steuergestaltungen und Verlagerungen einerseits und Administrierbarkeit sowie vertretbaren Verwaltungs- und Befolgungskosten der Steuer andererseits.