



Holger Martin

Transaktionsbesteuerung auf dem Devisenmarkt

Eine kritische Untersuchung
der Möglichkeiten und Grenzen
einer Besteuerung von Transaktionen
auf dem Devisenmarkt aus
europarechtlicher Perspektive



Kapitel 1

Einleitung

§ 1 Einführung in die Thematik

Wirtschaftskrisen bilden den Oberbegriff für Krisen, die verschiedene Sektoren der Wirtschaft einzeln oder zusammen betreffen können. Wirtschaftskrisen sind in der Regel räumlich nicht auf die ursprünglich betroffenen Staaten oder Regionen begrenzt, sondern wirken sich in ihrem Verlauf regelmäßig auf die Weltwirtschaft aus. Derzeit belastet eine Wirtschaftskrise die Weltwirtschaft, deren Ursprung im Jahr 2008 in den USA als Immobilienkrise lag (die sogenannte Subprime-Krise) und die sich global auch auf andere Wirtschaftssektoren ausbreitete.¹ Eine Erscheinungsform der Wirtschaftskrise ist die Finanzkrise, die negative Auswirkungen auf den Finanzsektor besitzt und die zum Beispiel durch den Abbau von Vermögenswerten oder durch das steigende Risiko einer Zahlungsunfähigkeit von Gegenparteien entstehen kann.² Im Zusammenhang mit einer Finanzkrise wird die Währung eines Staats in der Regel abgewertet, was – je nach Stärke der Abwertung – als Währungskrise bezeichnet wird.³

Einer der bekanntesten Vorschläge zur Reduzierung des Risikos von Finanzkrisen stammt von *James Tobin* aus den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. *Tobin* schlug vor, durch die Besteuerung von Transaktionen auf dem Devisenmarkt „etwas Sand in die Räder der überaus effizienten internationalen Devisenmärkte zu werfen“.⁴ In ihren Grundzügen stammt die Idee einer Transaktionssteuer von *John Maynard Keynes*, der eine Steuer auf sämtliche Arten von Finanzmarkttransaktionen vorschlug.⁵ *Keynes* verglich die damalige Entwicklung des nationalen Aktienmarkts mit einem Nebenprodukt der Aktivitäten eines Casinos und Casinos sollten nach seiner Auffassung nur schwer zugänglich und teuer sein. Deshalb schlug *Keynes* vor, alle Transaktionen auf den Finanzmärkten mit einer Steuer zu belegen, um Transaktionen auf diese Weise

-
- 1 Einen Überblick über die Entstehung der Krise und mögliche Lösungsansätze bietet der sogenannte *Larosière*-Bericht: *The de Larosière Group*, High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière, Report, 25. Februar 2009, Brüssel 2009.
 - 2 *Allen/Gale*, „An introduction to financial crises“ in *The International Library of Critical Writings in Economics series*, Volume 218: Financial Crises, 2008, S. 5.
 - 3 *Kaminsky/Reinhart*, The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments' Problems in *The American Economic Review*, Volume 89, 1999, S. 473 ff.
 - 4 *Tobin*, A Proposal for Monetary Reform, *Eastern Economic Journal*, Eastern Economic Association, Vol. 4 (3–4), July/October 1978, S. 153 ff.
 - 5 *Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, der Zinsen und des Geldes, S. 159 f.

künstlich zu verteuern und in der Folge unattraktiver für Marktteilnehmer zu gestalten.⁶ *Tobin* übertrug *Keynes* Idee auf Transaktionen auf dem Devisenmarkt.

Die Überlegung, bestimmte Transaktionen auf Finanz- oder Devisenmärkten zu besteuern, wurde in der Vergangenheit aus verschiedenen Motiven aufgegriffen, zum Beispiel, um neue Einnahmequellen zu erschließen (etwa für Entwicklungshilfe, zur Krankheitsbekämpfung oder zur Unterstützung des Klimaschutzes)⁷ oder um den Prozess der Globalisierung zu regulieren⁸. Die Europäische Kommission veröffentlichte im Jahr 2002 eine Studie, die sich mit der Einführung einer Steuer auf Transaktionen am Devisenmarkt beschäftigte.⁹ Der Rat der Europäischen Union begrüßte die aus dieser Studie stammende Erkenntnis, dass eine Devisentransaktionssteuer in der von *Tobin* vorgeschlagenen Ausgestaltung als Instrument zur Stabilisierung der Devisenmärkte nicht geeignet und kaum praktikabel sei.¹⁰ Dennoch wurde die Einführung einer Devisentransaktionssteuer in den folgenden Jahren von verschiedenen Akteuren auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene vielfach diskutiert. In diesem Zusammenhang ist besonders auf die in Deutschland¹¹, Frankreich¹² und Großbritannien¹³ geführten Diskussionen hinzuweisen.

-
- 6 *Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, der Zinsen und des Geldes, S. 144 f.
 - 7 *Commission of the European Communities*, Commission Staff Working Paper - New Sources of Financing for Development: A Review of Options, Brussels, 5. April 2005, SEC(2005) 467, S. 14; *United Nations Development Programme (UNDP)*, Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security, Oxford University Press, USA, 1994, S. 9.
 - 8 *Osterhaus*, Bausteine für ein alternatives Weltfinanzsystem in Kapital braucht Kontrolle, S. 56.
 - 9 *Commission of the European Communities*, Responses to the Challenges of Globalization: A study on the International Monetary and Financial System and on Financing for Development, Working Document from the Commission Services, SEC(2002) 185 final.
 - 10 *Bundesministerium der Finanzen*, Finanzmarktkrisen - Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, Monatsbericht, April 2002, S. 58.
 - 11 Zum Beispiel: Antrag der Linksfraktion vom 26. Januar 2010, eine Finanztransaktionssteuer international vorantreiben und national einführen, BT-Drs. 17/518; Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen zur Einführung einer spekulationsdämpfenden Steuer auf Währungstransaktionen (Tobin-Steuer), BT-Drs.13/9597 und der PDS zur Einführung einer Steuer auf spekulative Devisenumsätze (Tobin-Steuer), BT-Drs. 13/9337; sowie die Beschlussempfehlung und der Bericht des Finanzausschusses zu den beiden Anträgen, BT-Drs. 13/10465. *Deutscher Bundestag*, Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, 14. Wahlperiode, Abschlussbericht, Juni 2002.
 - 12 *Monnot*, „Les Partisans de la «Taxe Tobin» Combatent Contre «La Mondialisation Neo-Liberale», Le Monde, 25. Juni 1999.
 - 13 Early Day Motion 595, April 2001: Tobin Tax; Early Day Motion 885, February 2002: Tackling Global Poverty.

Die Diskussionen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene erhielt insbesondere im Zusammenhang mit der im Jahr 2008 aufgetretenen weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise eine neue Dynamik und führte zu einer zunehmenden Anzahl an Befürwortern einer internationalen Transaktionssteuer, wobei mehrheitlich eine umfassende Besteuerung des gesamten Finanzsektors befürwortet wird.¹⁴ Die umfassende Besteuerung des Finanzsektors wird vorwiegend mit dem Argument begrüßt, dass der Finanzsektor einen „angemessenen Anteil“ an den Kosten tragen soll, die den öffentlichen Haushalten im Zusammenhang mit den erheblichen Ausgaben zur Stabilisierung des Finanz- und Bankensektors und staatlichen Konjunkturprogrammen entstanden sind.¹⁵ Im Zusammenhang mit der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Europäische Parlament im März 2010 die Europäische Kommission aufgefordert, einen Vergleich der Vor- und Nachteile der Einführung von Steuern auf Finanzgeschäfte allein in der Europäischen Union, verglichen mit ihrer Einführung weltweit und verglichen mit der derzeitigen Situation, auszuarbeiten.¹⁶ Im April 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Arbeitspapier, das verschiedene innovative Finanzierungsinstrumente bewertet.¹⁷ Im Zusammenhang mit dieser Bewertung werden Steuern und Abgaben zur Erschließung neuer Steueraufkommen auf internationaler Ebene untersucht, unter anderem Abgaben auf den Finanzsektor. Der IWF veröffentlichte im Juni 2010 einen Bericht, in dem er eine faire und substanzielle Beteiligung des Finanzsektors an den Ausgaben zur Stabilisierung des Finanz- und Bankensektors und staatlichen Konjunkturprogrammen durch eine Bankenabgabe und eine Finanzaktivitätssteuer, die auf die Summe aus Gewinnen und Gehaltszahlungen von Finanzunterneh-

-
- 14 Zum Beispiel: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2009 zum Gipfeltreffen der G20 am 24. und 25. September 2009 in Pittsburgh, P7_TA-PROV (2009) 0028, Ziffer 7; Frankfurter Rundschau vom 9. November 2009, „Tobin-Steuer immer populärer“; Börsen-Zeitung vom 29. Oktober 2009, „Köhler für globale Börsensteuer“; Ausgabe Nr. 208, S. 1, 7; Börsen-Zeitung vom 17. September 2009, „EU geteilter Meinung über Finanzmarktsteuer“; Ausgabe Nr. 178, S. 7; Handelsblatt vom 6. April 2011, Kirchhof, „Die Spekulationen wegsteuern“.
 - 15 Vgl. etwa Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG, KOM (2011) 594 endg., S. 2.
 - 16 Und zwar in der Erwägung, „dass Belgien und Frankreich auf nationaler Ebene ein Gesetz über eine Steuer auf Devisengeschäfte erlassen haben, das jedoch nur dann in Kraft treten soll, wenn eine Devisentransaktionssteuer auf Ebene der Europäischen Union umgesetzt wird“ (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2010 zu dem Thema „Steuern auf Finanzgeschäfte – praktische Umsetzung“, P7-TA-2010-0056, Erwägungsgrund H und Entschließung unter Ziffer 2). *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2010 zu den Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer und auf die Entwicklungszusammenarbeit, 2009/2150(INI), Ziffer 30 und 31.
 - 17 *Europäische Kommission*, Innovative Financial at a Global Level, SEC(2010) 409, Taxation Paper, 23.

men erhoben werden soll, befürwortete.¹⁸ Im September 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem.¹⁹ Im Oktober 2010 teilte die Europäische Kommission mit, dass sie auf internationaler Ebene eine Finanztransaktionssteuer unterstützen und auf Ebene der Europäischen Union eine Finanzaktivitätssteuer untersuche, letzteres mit dem Ziel, ein signifikantes Steueraufkommen zu generieren und die Stabilität des Finanzmarkts zu verbessern.²⁰

Neben den wohl überwiegend in der politischen Diskussion befürworteten und in der Öffentlichkeit häufig geforderten Abgaben, wie etwa der Bankenabgabe oder der Finanztransaktions- und Finanzaktivitätssteuer, werden weitere Abgaben diskutiert und teilweise durch Mitgliedstaaten der Europäischen Union umgesetzt. Bei diesen Abgaben handelt es sich zum Beispiel um die Besteuerung von Bonuszahlungen in bestimmten Sektoren, sektorspezifische Zuschläge auf die Körperschaftsteuer und die Besteuerung von Devisentransaktionen.²¹

Mit der Devisentransaktionssteuer wird einen Teil der Finanztransaktionen, nämlich Devisentransaktionen, besteuert. Die divergierenden und im Laufe der Zeit auch wechselnden Unterstützungen und Ablehnungen einer Devisentransaktionssteuer resultieren aus unterschiedlichen Bewertungen und Motiven. Hauptsächlich wird die Diskussion vor dem Hintergrund von zwei Motivationen geführt: Einerseits liegt die wirtschaftspolitisch begründete Motivation einer Devisentransaktionssteuer in ihrer Lenkungsfunktion, wonach risikobehaftete, spekulative und in dieser Kombination unerwünschte Devisentransaktionen durch die Steuer künstlich verteuert werden und damit an Attraktivität für Investoren verlieren sollen. Andererseits besitzt eine Devisentransaktionssteuer eine fiskalpolitische Motivation, denn bei einer Einführung der Devisentransaktions-

18 *Internationaler Währungsfonds*, A fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, Final Report to the G20, June 2010.

19 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG, KOM (2011) 594 endg.

20 *Europäische Kommission*, Communication on Taxation of the Financial Sector, COM(2010) 549; *Europäische Kommission*, Taxation of the Financial Sector, Staff Working Document, SEC(2010), 1166. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG vom 28. September 2011, KOM(2011) 594 endgültig.

21 *Hemmelgarn*, Steuern und Abgaben im Finanzsektor – Abgabenrechtliche Regulierung und neue Finanzmarktsteuern in der Europäischen Union, IFSt-Schrift Nr. 468 (2011), 1 ff., 19 m.w.N., der auch nähere Untersuchungen der Bankenabgabe, Finanztransaktions- und Finanzaktivitätssteuer vornimmt (und die Devisentransaktionssteuer als Währungstransaktionssteuer bezeichnet).

steuer innerhalb der Europäischen Union werden bei einem Steuersatz von 1 % jährlich Steuereinnahmen zwischen rund 17 und 21 Mrd. Euro erwartet.²²

In der aktuellen Debatte scheint die Lenkungsfunktion der Devisentransaktionssteuer in den Hintergrund zu treten, da die Lenkungsfunktion als wenig erfolversprechend eingeschätzt wird.²³ Im Folgenden soll das in der aktuellen Diskussion um Bankenabgabe, Finanztransaktions- und Finanzaktivitätssteuer vernachlässigte Finanzierungs- und Lenkungsinstrument einer Devisentransaktionsbesteuerung näher untersucht werden.

§ 2 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit

Die ökonomische Sinnhaftigkeit einer Devisentransaktionssteuer und ihre möglichen Auswirkungen auf die nationale und internationale Wirtschaft sind Gegenstand zahlreicher wirtschaftswissenschaftlicher und sozialpolitischer Veröffentlichungen.²⁴ Es sei an dieser Stelle nur kurz erwähnt, dass nach der im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum überwiegend vertretener Ansicht eine Devisentransaktionssteuer in ihrer Wirkung fragwürdig ist.²⁵ Die Behandlung der

-
- 22 *Spahn*, Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, S. 68. Die genannten Zahlen beziehen sich auf eine Europäische Union vor der sogenannten Ost-Erweiterung im Jahr 2004 und dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007.
 - 23 *Stadler/Pock*, Tobin-Tax light: Chancen und Risiken einer Devisentransaktionsbesteuerung in Europa in Hödl (Hrsg.), Aspekte einer europäischen Wirtschaftsordnung, S. 121 ff. m.w.N.; *Europäische Kommission*, Communication on Taxation of the Financial Sector, COM(2010) 549 m.w.N.
 - 24 Zum Beispiel: *Avitable*, Recent development. Saving the world one currency at a time: implementing the Tobin Tax in Washington University Law Quarterly 80 (2002), S. 391–414; *Grunberg/Kaul/ul Haq* (Hrsg.), The Tobin Tax - Coping with Financial Volatility; *Kaiser/Chmura/Pitz*, The Tobin Tax - A Game-Theoretical and an Experimental Approach, July 19, 2007; *Kamppeter*, Kapital- und Devisenmärkte als Herausforderung der Wirtschaftspolitik, S. 162 ff.; *Palley*, Speculation and Tobin Taxes: Why Sand in the Wheels can Increase Economic Efficiency in Journal of Economics, Vol. 69, No. 2, June 1999, S. 113 ff.; *Jetin/Denys*, Ready for Implementation - Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU.
 - 25 Dazu auch die Ausführungen in dem Abschnitt „3. Die ökonomische Kritik an der Devisentransaktionssteuer“ auf Seite 61 dieser Arbeit.

rechtlichen Problematik der Einführung einer Devisentransaktionssteuer ist in juristischer Literatur selten zu finden.²⁶

Mit dieser Arbeit sollen die Möglichkeiten und Grenzen der Einführung einer Devisentransaktionssteuer aus europarechtlicher Perspektive untersucht werden. Die Beschränkung der Untersuchung auf europarechtliche Rahmenbedingungen ist zum einen durch die derzeit vorherrschende politische Unterstützung in wesentlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union begründet und zum anderen beruht sie auf der Notwendigkeit einer Eingrenzung der zu untersuchenden Rechtsmaterie. Ziel dieser Arbeit ist es, die Kompetenzen der Europäischen Union zur Einführung einer Devisentransaktionssteuer auf europäischem Gebiet zu analysieren, wobei der Schwerpunkt auf der Untersuchung von Maßnahmen zur Rechtsangleichung liegen soll. Ein Schwerpunkt dieser Arbeit ist außerdem die Auseinandersetzung mit europäischem Primärrecht, zu welchem insbesondere die Verträge der Europäischen Union sowie die dazugehörigen Anhänge, Erklärungen und Protokolle sowie ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze zählen. Die Rechtsprechung der europäischen Gerichte zur Auslegung des Unionsrechts stellt dabei einen weiteren Schwerpunkt der Untersuchung dar. Da die Steuerrechtslogik wesentlich auf ökonomischen Gesetzmäßigkeiten beruht, ist Steuerrecht hauptsächlich ökonomisches Recht.²⁷ Eine für die ökonomische und juristische Wissenschaft zufriedenstellende Darstellung der Besteuerung von Devisentransaktionen lässt sich daher nur aus dem Blickwinkel beider Wissenschaften zeichnen. Darauf gründet der interdisziplinäre Ansatz dieser Arbeit, der eine Darstellung der Ansätze und Motive einer Devisentransaktionssteuer sowie deren ökonomische und rechtliche Würdigung verlangt.

§ 3 Gang der Untersuchung

Die Arbeit ist thematisch in sechs Teile gegliedert. Kapitel 1 ist der eigentlichen Arbeit vorangestellt und enthält eine Einführung in die Thematik, die Problemstellung und Zielsetzung dieser Arbeit sowie die nachfolgenden Erläuterungen über den Gang der Untersuchung.

Im zweiten Teil dieser Arbeit (Kapitel 2: Der Devisenmarkt und das Marktumfeld) werden der Devisenmarkt und das Marktumfeld beschrieben. Dazu zäh-

26 Zum Beispiel: *Denys*, Tobin-Spahn tax on financial transactions and article 56 EC: an opinion in *European Taxation*, November 2001, Vol. 41, No. 11, S. 430–435; *Sorgenfrei*, Zur Neuregelung der Besteuerung von Verlusten aus betrieblichen Termingeschäften in *Deutsches Steuerrecht* 1999, S. 1928–1936, 1934, dort Fn. 64; *Weber*, Tobin-Steuer gegen Globalisierung? in *WM* 2001, 2338; *Weber-Grellet*, Der Karlsruher Entwurf - ein Weg in die steuerstaatliche Vergangenheit in *ZRP* 2003, S. 279, 280; *Weber-Grellet*, *Europäisches Steuerrecht*, S. 25; *Jetin/Denys*, Ready for Implementation - Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU, S. 184 ff.

27 *Lang* in *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, § 1 Rn. 42.

len die Klärung von Begrifflichkeiten und die Abgrenzung und Einordnung der Finanz- und Devisenmärkte (§ 1), eine Beschreibung des rechtlichen Rahmens des Devisenmarkts (§ 2) sowie eine Darstellung der wesentlichen Mechanismen auf den Finanz- und Devisenmärkten (§ 3).

Im dritten Teil dieser Arbeit (Kapitel 3: Darstellung einer Devisentransaktionssteuer) wird der Untersuchungsgegenstand aus steuerlicher Sicht umrissen, um eine Ausgangslage für die nachfolgende europarechtliche Untersuchung einer Devisentransaktionssteuer zu schaffen. Der zweite Teil ist untergliedert in Ausführungen zum möglichen Anwendungsbereich einer Devisentransaktionssteuer (§ 1) und die steuerrechtliche Einordnung einer Devisentransaktionssteuer (§ 2), wozu neben der Analyse der steuerpolitischen Zielsetzung und des Steuerzwecks auch Ausführungen zum Steuertatbestand und der Rechtfertigung einer Devisentransaktionssteuer zählen.

Im vierten Teil dieser Arbeit (Kapitel 4: Kompetenzen der Europäischen Union) werden Kompetenzen der Europäischen Union im Hinblick auf die Einführung einer Devisentransaktionssteuer untersucht. Der dritten Teil beginnt mit einer kurzen Einleitung zu den Grundzügen der Europäischen Union (§ 1) und leitet dann in die Untersuchung der Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Union über (§ 2). Dabei werden unter anderem währungs- und wirtschaftspolitische Kompetenzen, die Kompetenz zur Harmonisierung indirekter Steuern gemäß Art. 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union²⁸, Maßnahmen zur Beschränkung des Kapitalverkehrs mit dritten Ländern gemäß Art. 64 Abs. 2 AEUV, die allgemeine Rechtsangleichungskompetenz zur Verwirklichung des Binnenmarkts gemäß Art. 114 Abs. 1 AEUV sowie Kompetenzen im Zusammenhang mit der Eigenmittelfinanzierung und der Abrundungskompetenz gemäß Art. 352 Abs. 1 Satz 1 AEUV herangezogen. Anschließend wird die Möglichkeit einer Ertrags- und Ertragsverwendungshoheit der Europäischen Union untersucht (§ 3).

Der fünften Teil dieser Arbeit (Kapitel 5: Europarechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung) setzt sich mit europarechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung einer Devisentransaktionssteuer auseinander und umfasst Untersuchungen im Zusammenhang mit den primärrechtlichen Regelungen der Europäischen Union (§ 1), den allgemeinen Prinzipien des Unionsrechts (§ 2) und Ausführungen zu sekundärrechtlichen Regelungen (§ 3).

Im letzten Teil dieser Arbeit (Kapitel 6: Zusammenfassende Bewertung) werden die Ergebnisse aus den voranstehenden Kapiteln zusammengefasst.

28 Normen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden nachfolgend mit „AEUV“ bezeichnet.