



Brüssel, den 25.10.2012
COM(2012) 631 final

2012/0298 (APP)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der
Finanztransaktionssteuer**

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Die Kommission nahm am 28. September 2011 einen Vorschlag¹ für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG² an.

Die Rechtsgrundlage der vorgeschlagenen Ratsrichtlinie war Artikel 113 AEUV, da die Kommission Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Besteuerung von Finanztransaktionen vorschlug, soweit diese Harmonisierung für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes für Transaktionen mit Finanzinstrumenten und für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Nach dieser Rechtsgrundlage erlässt der Rat die Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

Mit dem Vorschlag wurden folgende Ziele verfolgt:

- Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die indirekte Besteuerung von Finanztransaktionen. Dies ist erforderlich, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes für Transaktionen mit Finanzinstrumenten zu gewährleisten und Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Finanzinstrumenten, Akteuren und Märkten in der Europäischen Union zu verhindern;
- Gewährleistung, dass die Finanzinstitute angemessen und in beträchtlichem Umfang an den Kosten der jüngsten Krise beteiligt werden und dass in steuerlicher Hinsicht die gleichen Ausgangsbedingungen geschaffen werden wie sie für andere Wirtschaftszweige bestehen³;
- Schaffung geeigneter Hemmnisse für Transaktionen, die der Effizienz der Finanzmärkte nicht förderlich sind, womit regulatorische Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Krisen ergänzt werden sollen.

Während bereits vor Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise mehrere Mitgliedstaaten bestimmte Finanztransaktionen besteuert haben, beschlossen einige andere, eine solche Steuer entweder einzuführen, den Geltungsbereich ihrer bereits bestehenden Finanztransaktionssteuer auszuweiten und/oder die Steuersätze anzuheben, oder bekundeten eine entsprechende Absicht, um sicherzustellen, dass die Finanzinstitute angemessen und in beträchtlichem Umfang an den Kosten der jüngsten Krise beteiligt werden, und um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren.

¹ KOM(2011) 594.

² Richtlinie 2008/7/EG des Rates vom 12. Februar 2008 betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital.

³ Die Finanzinstitute haben entweder direkt oder indirekt massiv von den Rettungs- und Bürgschaftsmaßnahmen profitiert, die im Zeitraum 2008 bis 2012 vom europäischen Steuerzahler (vor-)finanziert wurden. Diese Maßnahmen sowie die Tatsache, dass die Wirtschaftstätigkeit wegen der zunehmenden Unsicherheit bezüglich der Stabilität des Wirtschafts- und Finanzsystems insgesamt ins Stocken geraten ist, haben in ganz Europa die Lage der Staatshaushalte verschlechtert. Außerdem sind die meisten Finanz- und Versicherungsdienstleistungen von der Mehrwertsteuer befreit.

In diesem Zusammenhang erforderte das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes (im Wesentlichen des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen) Maßnahmen zur Vermeidung von grenzübergreifenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen Produkten und Akteuren. Solche positiven Wirkungen sowie Erwägungen der Steuerneutralität erforderten eine weitreichende Harmonisierung, die insbesondere auch sehr mobile Produkte wie Derivate, mobile Akteure und Märkte abdecken sollte.

Die Kommission legte daher 2011 den obengenannten Vorschlag für eine Richtlinie über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem vor. In diesem Vorschlag wurden die Grundzüge eines solchen gemeinsamen Systems für eine Finanztransaktionssteuer auf breiter Basis in der EU festgelegt, mit dem diese Ziele erreicht werden sollen. Außerdem sollte die Gefahr der Standortverlagerung minimiert werden.

Das Europäische Parlament gab am 23. Mai 2012⁴ eine befürwortende Stellungnahme ab, der Wirtschafts- und Sozialausschuss am 29. März 2012⁵. Außerdem gab auch der Ausschuss der Regionen am 15. Februar 2012⁶ eine befürwortende Stellungnahme ab.

Der Vorschlag und seine Varianten wurden auf den Ratstagen, beginnend unter polnischem⁷ und dann beschleunigt unter dänischem Vorsitz, ausführlich erörtert. Wegen grundlegender und unüberbrückbarer Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten konnte die erforderliche Einstimmigkeit jedoch nicht erzielt werden.

Auf den Ratstagen vom 22. Juni und vom 10. Juli 2012 wurde festgestellt, dass nach wie vor wesentliche Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Notwendigkeit zur Einführung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems auf EU-Ebene bestehen und dass der Grundsatz einer harmonisierten Besteuerung von Finanztransaktionen in absehbarer Zukunft im Rat keine einstimmige Unterstützung finden würde.

Daraus ergibt sich, dass die Ziele eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems, wie sie nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission im Rat erörtert wurden, von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können.

In Anbetracht dieser Lage richteten elf Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei) mit zwischen dem 28. September und dem 23. Oktober 2012 bei der Kommission eingegangenen Schreiben förmliche Anträge an die Kommission, in denen sie den Wunsch äußerten, im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, und die Kommission ersuchten, dem Rat diesbezüglich einen Vorschlag vorzulegen. Sie erklärten, dass der Geltungsbereich und die Ziele sich auf den Kommissionsvorschlag vom September 2011 für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem stützen sollten. Außerdem wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass Steuerumgehungsmaßnahmen, Wettbewerbsverzerrungen und Standortverlagerungen vermieden werden müssen.

⁴ P7_TA(2012)0217.

⁵ ECO/321 – CESE 818/2012 (ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 55).

⁶ CDR 332/2011 (ABl. C 113 vom 18.4.2012, S. 7).

⁷ Die Finanztransaktionssteuer war der erste Tagesordnungspunkt der Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 8. November 2011 und der drei folgenden Tagungen im März, Juni und Juli 2012. Von Dezember 2011 bis Juni 2012 befasste sich die Arbeitsgruppe des Rates „Steuerfragen - indirekte Besteuerung“ in sieben Sitzungen mit dem Thema.

Der vorliegende Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer ist die Reaktion der Kommission auf diese Anträge auf Verstärkte Zusammenarbeit.

2. RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

Die Verstärkte Zusammenarbeit ist in Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und in den Artikeln 326 bis 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt.

Der vorliegende Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer stützt sich auf Artikel 329 Absatz 1 AEUV.

3. MASSNAHMEN ZUR DURCHFÜHRUNG DER VERSTÄRKTEN ZUSAMMENARBEIT

Der vorliegende Vorschlag für einen Beschluss des Rates betrifft die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer. Ein Vorschlag für spezifische Maßnahmen zur Durchführung dieser Verstärkten Zusammenarbeit, also im Wesentlichen für eine Richtlinie über ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem, wird zu gegebener Zeit vorgelegt. Dieser Vorschlag wird sich in Bezug auf Geltungsbereich und Ziele weitgehend auf den ursprünglichen Kommissionsvorschlag stützen.

4. PRÜFUNG DER RECHTLICHEN VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

4.1. Anwendungsbereich des AEUV

Gemäß Artikel 329 Absatz 1 AEUV kann eine Verstärkte Zusammenarbeit „in einem der Bereiche der Verträge“ begründet werden. Diese Anforderung ist erfüllt.

Erstens ist ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem, wie es im Kommissionsvorschlag und in den Erörterungen im Rat in Betracht gezogen wurde, als Fall von harmonisierter indirekter Besteuerung im Sinne von Artikel 113 AEUV von den Verträgen abgedeckt. Laut dieser Bestimmung kann der Rat Bestimmungen erlassen, die – wie das vorgeschlagene und erörterte gemeinsame System – notwendig sind, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Zweitens ist ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem wie dieses ausreichend breit angelegt, um als „Bereich“ im Sinne der Verträge angesehen zu werden, in dem eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet werden kann. Die grundlegenden Rahmenbestimmungen würden die Struktur der Steuer harmonisieren und Mindeststeuersätze festlegen. Sie würden auch die Besteuerungsrechte zwischen den Mitgliedstaaten aufteilen, insbesondere um Doppelbesteuerung oder doppelte Nichtbesteuerung zu vermeiden, den Steueranspruch zu harmonisieren und die Steuerschuldner zu bestimmen. Außerdem würden sie noch verschiedene Elemente enthalten, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Steuer in allen Mitgliedstaaten tatsächlich erhoben wird.

Gemäß Artikel 20 Absatz 1 EUV kann eine Verstärkte Zusammenarbeit nur „im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union“ begründet werden. Die mit Artikel 113 AEUV gewährte Zuständigkeit betrifft die Errichtung und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes; dabei handelt es sich um eine geteilte, d. h. nicht ausschließliche Zuständigkeit (Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 2 AEUV).

4.2. Beschluss über die Ermächtigung als „letztes Mittel“ und Beteiligung von mindestens neun Mitgliedstaaten

Nach Artikel 20 Absatz 2 EUV kann der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nur dann als „letztes Mittel“ erlassen, wenn er zu dem Schluss gelangt ist, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Einige Mitgliedstaaten erklärten bereits auf der ersten einschlägigen Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 8. November 2011, dass sie gegen jede Art von gemeinsamem Finanztransaktionssteuersystem auf Ebene der Europäischen Union sind, wenn nicht auf globaler Ebene ein ähnliches System eingeführt wird. Zu diesem Zeitpunkt schlug ein Mitgliedstaat vor, über den Vorschlag abzustimmen, um damit dem Rat jede künftige Diskussion über eine harmonisierte Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene zu ersparen.

In den sieben Sitzungen der Arbeitsgruppe des Rates „Steuerfragen – indirekte Besteuerung (Finanztransaktionssteuer)“ erst unter polnischem, dann unter dänischem Ratsvorsitz, in denen auch zahlreiche alternative Ausgestaltungen einer Finanztransaktionssteuer auf Basis des Kommissionsvorschlags vorgelegt und erörtert wurden, hat sich bestätigt, dass auf der Ebene aller Mitgliedstaaten keine einstimmige Unterstützung für ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem erzielt werden kann, das sich am Kommissionsvorschlag oder einer Variante davon orientiert.

Auf der Ratstagung vom 22. Juni 2012 bekräftigten die Mitgliedstaaten, die sich bereits zuvor gegen ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem ausgesprochen hatten, ihren Standpunkt nochmals. In Anbetracht dieser Lage bekundeten mehrere andere Mitgliedstaaten ihre Absicht, eine Ermächtigung für die Begründung einer Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Artikel 20 EUV und Artikel 329 AEUV zu beantragen. Einige der Mitgliedstaaten, die ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem (jeder Art) ablehnen, erklärten, dass sie keine Einwände gegen ein Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit in dieser Frage erheben würden, falls alle notwendigen Voraussetzungen erfüllt wären.

Angesichts dieser Standpunkte gelangte der (dänische) Ratsvorsitz auf derselben Tagung zu dem Schluss, dass eine Finanztransaktionssteuer nach dem Kommissionsvorschlag nicht einstimmig unterstützt wurde. Der Ratsvorsitz stellte außerdem fest, dass eine beträchtliche Zahl von Delegationen sich dafür aussprach, eine Verstärkte Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen.

In den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 28. Juni 2012 heißt es: *„Wie der Rat auf seiner Tagung vom 22. Juni 2012 festgestellt hat, wird der Vorschlag für eine Finanztransaktionssteuer nicht in einer realistischen Frist vom Rat angenommen werden. Deshalb werden mehrere Mitgliedstaaten einen Antrag auf Begründung einer Verstärkten*

Zusammenarbeit in diesem Bereich stellen, damit die Steuer im Dezember 2012 angenommen werden kann.“

Auf der Ratstagung vom 10. Juli 2012 verwies der (nunmehr auf Zypern übergegangene) Ratsvorsitz auf die Erörterungen auf der Ratstagung vom 22. Juni 2012 und die obengenannten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Er stellte fest, dass es keine einstimmige Unterstützung für den unter dem dänischen Ratsvorsitz erörterten Vorschlag für eine Finanztransaktionssteuer gab, und gelangte zu dem Schluss, dass nach wie vor wesentliche Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Notwendigkeit zur Einführung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems auf EU-Ebene bestehen und dass der Grundsatz einer harmonisierten Besteuerung von Finanztransaktionen in absehbarer Zukunft im Rat keine einstimmige Unterstützung finden würde. Abschließend stellte er fest, dass sich eine beträchtliche Zahl von Mitgliedstaaten dafür ausspricht, eine Verstärkte Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen. Dieses Vorgehen würde es ermöglichen, dass zunächst eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten in dieser Frage allein voranschreitet.

Daraus ergibt sich, dass die Ziele eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems, wie es von der Kommission vorgeschlagen und im Rat erörtert wurde, von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können. Das letzte Mittel, das im Rahmen des Vertrags zur Verfügung steht, um in dieser Angelegenheit Fortschritte zu erzielen, wäre daher ein Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Artikel 20 EUV und Artikel 329 AEUV.

In Anbetracht dieser Lage richteten elf Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei) förmliche Anträge an die Kommission, in denen sie den Wunsch äußerten, im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, und die Kommission ersuchten, dem Rat diesbezüglich einen Vorschlag vorzulegen.

4.3. Förderung der Ziele der Union, Schutz ihrer Interessen und Stärkung ihres Integrationsprozesses

Gemäß Artikel 3 Absatz 3 EUV ist die Errichtung eines Binnenmarktes eines der grundlegenden Ziele der Union. Dieses Ziel würde durch ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem gefördert, da die Kapitalmärkte heutzutage hochgradig globalisiert sind und eine signifikant unterschiedliche Besteuerung im diesem Bereich zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen und der Errichtung eines echten Binnenmarktes für die betreffenden Produkte im Wege stehen würde.

Die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über verschiedene Formen der indirekten Besteuerung in Übereinstimmung mit Artikel 113 AEUV dient „der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes“ und der „Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen“.

Durch die Koexistenz unterschiedlicher nationaler Formen von Finanztransaktionssteuern, die zurzeit in einer Reihe von Mitgliedstaaten erhoben oder in absehbarer Zukunft wahrscheinlich eingeführt werden, wird der Markt fragmentiert. Diese Marktfragmentierung wiederum führt zu Wettbewerbsverzerrungen wegen Steuerarbitrage, zu Verlagerungen von Geschäftsvorgängen sowohl in Bezug auf Produkte als auch auf geografische Gebiete, zu Anreizen für die Wirtschaftsteilnehmer, durch Transaktionen mit geringem wirtschaftlichem Wert eine Besteuerung zu vermeiden, sowie zu zusätzlichen Kosten, die wegen der

Komplexitäten einer solchen Situation entstehen. Dieses Szenario zeichnet sich bereits jetzt ab und wird sich weiter verstärken, wenn keine Harmonisierungsmaßnahmen getroffen werden. Ganz abgesehen von den nachteiligen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, steht dieses Szenario auch dem Unionsziel eines ordnungsgemäß funktionierenden Binnenmarktes entgegen.

Dieser Aspekt ist besonders bedeutend im Finanzsektor, in dem die Besteuerungsgrundlagen von Natur aus hochgradig mobil sind, Entscheidungen oft von der Höhe der Transaktionskosten (dazu gehören die Steuern) abhängen und in dem die Gefahr einer kostenbedingten Standortverlagerung sehr hoch ist.

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag auf der Grundlage von Artikel 113 AEUV war auf die Lösung dieser Probleme ausgerichtet. Das Ziel, einen echten Binnenmarkt zu errichten und sein Funktionieren zu verbessern, gilt naturgemäß auch im Rahmen der beantragten Verstärkten Zusammenarbeit, d. h. unter Beteiligung einer kleineren Zahl von Mitgliedstaaten.

Zu Beginn der Verstärkten Zusammenarbeit würde sich der unmittelbare Nutzen für den Binnenmarkt zwangsläufig nur innerhalb des geografischen Rahmens dieser Zusammenarbeit konkretisieren, da nicht alle Mitgliedstaaten beteiligt sind. Da diese Zusammenarbeit jedoch allen Mitgliedstaaten jederzeit offen steht (Artikel 20 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 AEUV), wird sich ihre geografische Reichweite entsprechend vergrößern, falls und wenn weitere Mitgliedstaaten sich ihr anschließen.

Darüber hinaus werden die Vorteile für den Binnenmarkt, die sich aus einer Senkung der komplexitätsbedingten Kosten ergeben, auch Finanzinstituten aus Mitgliedstaaten zugute kommen, die nicht von Anfang an teilnehmen, denn für ihre unter die Verstärkte Zusammenarbeit fallenden Finanztransaktionen gilt ein einziges gemeinsames System, statt einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Vorschriften.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Verstärkte Zusammenarbeit die Verwirklichung der Ziele der Union fördern, ihre Interessen schützen und den Integrationsprozess stärken würde.

4.4. Einhaltung der Verträge und des Unionsrechts

Nach Artikel 326 Absatz 1 AEUV achtet eine Verstärkte Zusammenarbeit die Verträge und das Recht der Union. Daher muss die Verstärkte Zusammenarbeit bei der Errichtung eines gemeinsamen harmonisierten Finanztransaktionssteuersystems den bestehenden Besitzstand in diesem Bereich achten.

Zurzeit gibt es nur einen Rechtsakt der Union über die Besteuerung von Finanztransaktionen, und zwar die Richtlinie 2008/7/EG des Rates⁸. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 dieser Richtlinie wird auf die Ausgabe bestimmter Wertpapiere (Primärmarktgeschäfte mit diesen Wertpapieren) keine indirekte Steuer irgendwelcher Art erhoben. Ungeachtet dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten jedoch nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie die Übertragung von Wertpapieren (Sekundärmarktgeschäfte) besteuern. Daraus ergibt sich, dass zwar die Übertragung von Wertpapieren besteuert werden darf, nicht aber die

⁸ Richtlinie 2008/7/EG des Rates betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital, ABl. L 46 vom 21.2.2008, S. 11.

Ausgabe von Finanzinstrumenten und ihr Erwerb durch den ersten Inhaber gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2008/7/EG⁹.

Eine etwaige Ratsrichtlinie zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer muss daher die Bestimmungen der Richtlinie 2008/7/EG einhalten, damit es nicht zu einem Konflikt zwischen zwei Richtlinien kommt.

4.5. Vermeidung einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes und des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie Vermeidung von Hindernissen für den Handel, von Diskriminierung und von Wettbewerbsverzerrungen

4.5.1. Die Verstärkte Zusammenarbeit darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen.

Gemäß Artikel 326 Absatz 2 AEUV darf die Verstärkte Zusammenarbeit weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen.

Die Verstärkte Zusammenarbeit im derzeitigen Kontext würde der Anforderung, dass sie den Binnenmarkt nicht beeinträchtigen darf, nicht zuwiderlaufen. Die Harmonisierung der Finanztransaktionssteuer im Hoheitsgebiet einer Gruppe von Mitgliedstaaten (FTS-Gebiet) würde zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarktes beitragen, auch wenn sich diese Vorteile nicht unmittelbar und in vollem Umfang auf der Ebene aller 27 Mitgliedstaaten konkretisieren würden¹⁰. Die Gefahr der Fragmentierung des Binnenmarktes und einer Verzerrung des Wettbewerbs wird vor allem innerhalb des FTS-Gebiets, in dem die Verstärkte Zusammenarbeit gilt, verringert und/oder gebannt. Das Funktionieren des Binnenmarktes auf Ebene der 27 Mitgliedstaaten würde im Vergleich zu einer Situation ohne eine derartige Zusammenarbeit eher verbessert als beeinträchtigt.

Darüber hinaus wird die Vereinfachung, die mit der in allen beteiligten Mitgliedstaaten geltenden harmonisierten Regelung verbunden ist, auch für Finanzakteure außerhalb des FTS-Gebiets Vorteile gegenüber einem Szenario mit unterschiedlichen, nicht harmonisierten Finanztransaktionssteuersystemen bieten.

Aus ähnlichen Gründen würde der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt durch die beantragte Verstärkte Zusammenarbeit nicht beeinträchtigt. Es gibt keine Hinweise dafür, dass eine Verstärkte Zusammenarbeit im Hinblick auf die Annahme harmonisierter Bestimmungen über die Finanztransaktionssteuer zu spürbaren Unterschieden bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in teilnehmenden und nichtteilnehmenden Mitgliedstaaten führen würde. Sie hätte auch insbesondere keine negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche oder soziale Entwicklung in wirtschaftlich schwächeren oder geografisch abgelegeneren Regionen der Europäischen Union. In dieser Beziehung ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten, die die Verstärkte Zusammenarbeit beantragen, sowohl hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung als auch ihrer geografischen Lage in der Union sehr große Unterschiede aufweisen.

⁹ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2009, Rechtssache C-569/07, Randnrn. 32-35, mit Verweis auf die Rechtssache C-415/02 (ABl. C 282 vom 21.11.2009, S. 6).

¹⁰ Siehe Abschnitt 4.3.

4.5.2. Die Verstärkte Zusammenarbeit darf für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen

Gemäß Artikel 326 Absatz 2 AEUV darf die Verstärkte Zusammenarbeit für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Die Kommission ist aus folgenden Gründen der Auffassung, dass diese Voraussetzung erfüllt ist:

Die Modalitäten eines harmonisierten Finanztransaktionssteuersystems im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit würden nach objektiven Kriterien und insbesondere den genannten geografischen Anknüpfungspunkten einheitlich für alle betroffenen Finanzinstitute und Finanztransaktionen gelten.

Darüber hinaus kann die bloße Koexistenz des Rechtssystems einer harmonisierten Finanztransaktionssteuer, das innerhalb der teilnehmenden Mitgliedstaaten gilt, einerseits und nationaler Rechtssysteme der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten andererseits nicht als Hindernis oder Diskriminierung für den Handel oder als Wettbewerbsverzerrung betrachtet werden. Ohne eine Verstärkte Zusammenarbeit gäbe es eine noch größere Zahl von Rechtssystemen. Unter diesem Gesichtspunkt verringert die angestrebte Verstärkte Zusammenarbeit sogar eher die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere aufgrund von Nichtbesteuerung oder Doppelbesteuerung.

4.6. Achtung der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten

Gemäß Artikel 327 AEUV achtet eine Verstärkte Zusammenarbeit die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten.

Die Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems würde auch diese Voraussetzung erfüllen.

Ein solches System würde die Möglichkeit nicht teilnehmender Länder, eine Finanztransaktionssteuer auf der Grundlage nicht harmonisierter nationaler Vorschriften beizubehalten oder einzuführen, in keiner Weise beeinträchtigen, vorausgesetzt, dass sie die ohnehin geltenden EU-rechtlichen Verpflichtungen einhalten.

Darüber hinaus würde das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem den teilnehmenden Mitgliedstaaten Besteuerungsrechte nur auf Basis angemessener Anknüpfungspunkte zuteilen.

5. Schlussfolgerungen

Die Kommission gelangt auf der Grundlage dieser Erwägungen zu dem Schluss, dass alle in den Verträgen festgelegten rechtlichen Voraussetzungen für eine Verstärkte Zusammenarbeit erfüllt sind, vorausgesetzt, dass der Rechtsakt zur Durchführung dieser Verstärkten Zusammenarbeit die einschlägige Bestimmung der Richtlinie 2008/7/EG des Rates in vollem Umfang einhält.

Die Kommission ist auch der Auffassung, dass es angebracht und an der Zeit ist, die Ermächtigung für eine Verstärkte Zusammenarbeit zu erteilen.

Die jüngste weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hatte schwerwiegende Folgen für die Volkswirtschaften und die öffentlichen Finanzen in der EU. Der Finanzsektor hat bei der Auslösung der Krise eine wichtige Rolle gespielt, während die Staaten und allgemein die europäischen Bürger die Kosten getragen haben. Der Finanzsektor war in den letzten zwei Jahrzehnten von hoher Rentabilität gekennzeichnet, die teilweise auf ein (implizit oder explizit) von den Regierungen angebotenes Sicherheitsnetz in Verbindung mit der Bankenregulierung und Mehrwertsteuerbefreiung zurückzuführen sein könnte.

In dieser Situation haben mehrere Mitgliedstaaten begonnen, zusätzliche Formen der Besteuerung des Finanzsektors einzuführen, während es in anderen Mitgliedstaaten bereits spezielle Steuerregelungen für Finanztransaktionen gab.

Die derzeitige Situation hat folgende unerwünschte Auswirkungen:

- eine Fragmentierung der steuerlichen Behandlung im Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen – angesichts der wachsenden Zahl unkoordinierter steuerlicher Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten eingeführt werden – mit der daraus folgenden Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Finanzinstrumenten, Akteuren und Märkten in der gesamten Europäischen Union sowie möglicher Doppelbesteuerung oder doppelter Nichtbesteuerung;
- die Finanzinstitute werden nicht angemessen und wesentlich an den Kosten der jüngsten Krise beteiligt und es ist nicht sichergestellt, dass in steuerlicher Hinsicht die gleichen Ausgangsbedingungen bestehen wie für andere Wirtschaftszweige;
- die Steuerpolitik trägt nicht dazu bei, von Transaktionen abzuhalten, die der Effizienz der Finanzmärkte nicht förderlich sind, aber der Realwirtschaft Mittel zugunsten der Finanzinstitute entziehen könnten, was übermäßige Investitionen in nicht wohlstandsfördernde Tätigkeiten auslöst, und sie ist keine Ergänzung für regulatorische Maßnahmen, um künftige Krisen zu vermeiden.

Die Verwirklichung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems in einer ausreichenden Zahl von Mitgliedstaaten hätte in Bezug auf die unter die Verstärkte Zusammenarbeit fallenden Finanztransaktionen unmittelbare, spürbare Vorteile bei allen drei genannten Aspekten. Im Zusammenhang mit diesen Punkten würde die Position der teilnehmenden Mitgliedstaaten bezüglich der Gefahr, dass Geschäftsvorgänge verlagert werden, bezüglich der Steuereinnahmen und der Effizienz des Finanzmarktes sowie bezüglich der Vermeidung von Doppelbesteuerung oder doppelter Nichtbesteuerung verbessert. Die Rechtsvorschriften und die Politik anderer Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet würden nicht beeinträchtigt, aber Finanzakteure aus anderen Mitgliedstaaten könnten auch von der geringeren Fragmentierung des Binnenmarktes (siehe oben) profitieren. Eine Regelung, die sich am ursprünglichen Kommissionsvorschlag orientiert, würde es ermöglichen, Probleme wie Steuerumgehungsmaßnahmen, Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungen in andere Steuergelände zu lösen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 329 Absatz 1,

gestützt auf die Anträge Belgiens, Deutschlands, Griechenlands, Estlands, Spaniens, Frankreichs, Italiens, Österreichs, Portugals, Sloweniens und der Slowakei,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments¹¹,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) errichtet die Union einen Binnenmarkt.
- (2) Gemäß Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlässt der Rat Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.
- (3) Im Jahr 2011 stellte die Kommission fest, dass auf allen Ebenen eine Debatte über eine zusätzliche Besteuerung des Finanzsektors im Gang war. Diese Debatte entspringt dem Wunsch sicherzustellen, dass der Finanzsektor angemessen und in beträchtlichem Umfang an den Kosten der Krise beteiligt und in Zukunft gegenüber anderen Wirtschaftszweigen angemessen besteuert wird, die Finanzinstitute von übermäßig riskanten Tätigkeiten abzuhalten, regulatorische Maßnahmen, mit denen künftige Krisen verhindert werden sollen, zu ergänzen und zusätzliche Steuereinnahmen für die öffentlichen Haushalte oder für besondere politische Ziele zu generieren.
- (4) Vor diesem Hintergrund nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der

¹¹ ABL. C , , S. .

Richtlinie 2008/7/EG¹² an. Hauptziel dieses Vorschlags war es, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

- (5) Auf der Tagung des Rates vom 22. Juni 2012 wurde festgestellt, dass es für ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem, wie von der Kommission vorgeschlagen, keine einstimmige Unterstützung gab. Der Europäische Rat gelangte am 29. Juni 2012 zu dem Schluss, dass der Rat die vorgeschlagene Richtlinie nicht innerhalb einer realistischen Frist verabschieden würde. Auf der Ratstagung vom 10. Juli 2012 wurde auf die noch immer bestehenden wesentlichen Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Notwendigkeit zur Einführung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems auf EU-Ebene hingewiesen und bestätigt, dass der Grundsatz einer harmonisierten Besteuerung von Finanztransaktionen in absehbarer Zukunft im Rat keine einstimmige Unterstützung finden wird.
- (6) In Anbetracht dieser Lage richteten elf Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei) mit zwischen dem 28. September und dem 23. Oktober 2012 bei der Kommission eingegangenen Schreiben förmliche Anträge an die Kommission, in denen sie den Wunsch äußerten, im Bereich der Finanztransaktionssteuer eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen. Diese Mitgliedstaaten beantragten, dass sich der Geltungsbereich und die Ziele der Verstärkten Zusammenarbeit auf den von der Kommission am 28. September 2011 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie stützen sollten. Außerdem wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass Steuerumgehungsmaßnahmen, Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungen in andere Steuergebiete vermieden werden müssen.
- (7) Mit der Verstärkten Zusammenarbeit sollte der erforderliche rechtliche Rahmen für die Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems in den teilnehmenden Mitgliedstaaten geschaffen und sichergestellt werden, dass die grundlegenden Merkmale der Steuer harmonisiert werden. Anreize für Steuerarbitrage und Verzerrungen zwischen den Finanzmärkten sowie Möglichkeiten für Doppel- oder Nichtbesteuerung und Steuerumgehungsmaßnahmen sollten dabei soweit wie möglich vermieden werden.
- (8) Die in Artikel 20 EUV und in den Artikeln 326 und 329 AEUV festgelegten Bedingungen sind erfüllt.
- (9) Auf der Ratstagung am 29. Juni 2012 wurde festgestellt, dass das Ziel, ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem anzunehmen, von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden kann; dies wurde am 10. Juli 2012 bestätigt. Daher ist die Anforderung von Artikel 20 Absatz 2 EUV, dass die Verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel erlassen werden darf, erfüllt.
- (10) Der Bereich, in dem die Verstärkte Zusammenarbeit stattfinden soll, d. h. die Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems innerhalb der

¹² KOM(2011) 594 endgültig vom 28. September 2011.

Europäischen Union, ist ein Bereich, der unter Artikel 113 AEUV und somit unter die Verträge fällt.

- (11) Eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems zielt darauf ab, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen. Mit dieser Zusammenarbeit werden die Koexistenz unterschiedlicher nationaler Regelungen und damit eine übermäßige Marktfragmentierung sowie die damit verbundenen Probleme in Form von Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungen von Geschäftsvorgängen sowohl in Bezug auf Produkte als auch Akteure und geografische Gebiete sowie Anreize für die Wirtschaftsteilnehmer, durch Transaktionen mit wirtschaftlich geringem Wert einer Besteuerung zu entgehen, vermieden. Diese Fragen sind in dem betreffenden Bereich, in dem die Besteuerungsgrundlagen äußerst mobil sind, von besonders großer Bedeutung. Die Zusammenarbeit trägt somit zur Verwirklichung der Ziele der Union, zum Schutz ihrer Interessen und zur Stärkung ihres Integrationsprozesses im Sinne des Artikels 20 Absatz 1 EUV bei.
- (12) Die Schaffung eines gemeinsamen harmonisierten Finanztransaktionssteuersystems gehört nicht zu den in Artikel 3 Absatz 1 AEUV genannten Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union. Da sie gemäß Artikel 113 AEUV dem Funktionieren des Binnenmarktes dient, fällt sie unter die geteilten Zuständigkeiten der Union im Sinne von Artikel 4 AEUV und somit unter die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union.
- (13) Eine Verstärkte Zusammenarbeit in dem betreffenden Bereich steht gemäß Artikel 326 Absatz 1 AEUV im Einklang mit den Verträgen und dem Recht der Union. Im Einklang mit Artikel 326 Absatz 2 AEUV beeinträchtigt sie weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt; sie stellt weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten dar und führt nicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen ihnen.
- (14) Eine Verstärkte Zusammenarbeit in dem betreffenden Bereich achtet gemäß Artikel 327 AEUV die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten. Ein solches System würde die Möglichkeit nicht teilnehmender Länder, eine Finanztransaktionssteuer auf der Grundlage nicht harmonisierter nationaler Vorschriften beizubehalten oder einzuführen, nicht beeinträchtigen. Das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem würde den teilnehmenden Mitgliedstaaten Besteuerungsrechte nur auf Basis angemessener Anknüpfungspunkte zuweisen.
- (15) Vorbehaltlich der Erfüllung der in diesem Beschluss gegebenenfalls festgelegten Teilnahmevoraussetzungen steht die Verstärkte Zusammenarbeit in dem genannten Bereich zu jedem Zeitpunkt allen Mitgliedstaaten offen, sofern sie gemäß Artikel 328 AEUV auch die in diesem Rahmen bereits erlassenen Rechtsakte beachten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei werden ermächtigt, auf der Grundlage der

einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems zu begründen.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*