



Ausarbeitung

Verfassungsrechtliche Aspekte einer Mutualisierung der Finanztransaktionsteuer

Verfassungsrechtliche Aspekte einer Mutualisierung der Finanztransaktionsteuer

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 007/20

Abschluss der Arbeit: 6. Februar 2020

Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Verfassungsrechtlicher Prüfungsrahmen für europäisches Sekundärrecht	4
3.	Regelungsinhalt des Richtlinienentwurfs	5
4.	Verfassungsrechtliche Bewertung der Mutualisierung von FTT-Einnahmen	5

1. Fragestellung

Die Auftraggeberin erkundigt sich nach der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit einer Umverteilung von in Deutschland entstandenen Steuereinahmen aus der beabsichtigten Finanztransaktionsteuer zugunsten anderer EU-Staaten im Wege eines vom BMF vorgelegten Richtlinienentwurfs.

2. Verfassungsrechtlicher Prüfungsrahmen für europäisches Sekundärrecht

Der Richtlinienentwurf des BMF zur Einführung einer Finanztransaktionsteuer¹ ist darauf gerichtet eine derartige Steuer im Wege der verstärkten Zusammenarbeit in Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und der Slowakischen Republik einzuführen. Die rechtliche Verpflichtung hierzu soll sich aus dem Normenrang einer Richtlinie ergeben. Richtlinien sind Bestandteil des unionsrechtlichen Sekundärrechts.

Für die rechtliche Überprüfung des Sekundärrechts ist zunächst der Europäische Gerichtshof (EuGH) zuständig. Denn Sekundärrecht wird vorrangig durch den EuGH auf seine Vereinbarkeit mit den europäischen Verträgen (Primärrecht) überprüft.² Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat im Beschluss zur Europäischen Bankenunion jedoch festgehalten, dass „Rechtsakte des Sekundär- und Tertiärrechts der Europäischen Union insoweit tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sind, als mit ihr eine Verletzung der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane beim Zustandekommen und der Umsetzung dieser Rechtsakte beziehungsweise in der Folge durch das Unterlassen eines aktiven Hinwinkens auf die (Wieder-)Einhaltung des Integrationsprogramms geltend gemacht wird.“³

Das BVerfG kann im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Rechtsakten der Europäischen Union eine sogenannte „Ultra-vires-Kontrolle“ und die Identitätskontrolle durchführen. „Zwar stehen die Ultra-vires-Kontrolle einerseits und die Identitätskontrolle andererseits als eigenständige Prüfverfahren nebeneinander. Auch wenn sich beide Kontrollvorbehalte auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückführen lassen, liegt ihnen ein jeweils unterschiedlicher Prüfungsansatz zugrunde. So ist Gegenstand der Ultra-vires-Kontrolle, ob das Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union von den im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Vorgaben des Integrationsprogramms gedeckt ist oder die Maßnahme aus dem vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen ausbricht⁴, während

1 [REDACTED]

2 Maunz/Dürig/Scholz, 88. El August 2019, GG Art. 23 Rn. 41 (beck-online).

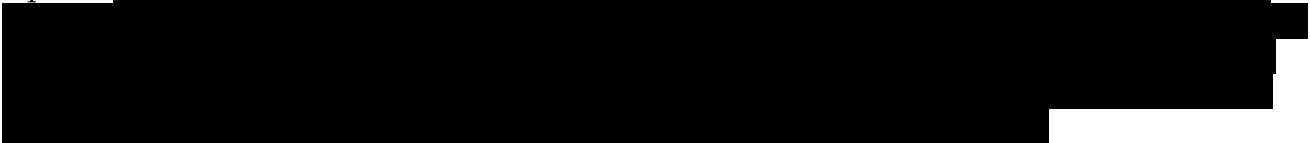
3 BVerfG, Beschluss vom 02.07.2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Rn. 102 (beck-online).

4 vgl. BVerfGE 75, 223 (235, 242); 89, 155 (188); 123, 267 (353); 126, 286 (302 ff.); 134, 366 (382 ff. Rn. 23 ff.); 142, 123 (203 f. Rn. 154).

die Identitätskontrolle nicht die Einhaltung der Reichweite der übertragenen Zuständigkeit betrifft, sondern die „absolute Grenze“ des Art. 79 Abs. 3 GG⁵.⁶

3. Regelungsinhalt des Richtlinienentwurfs

Der Entwurf für eine Richtlinie über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionsteuer⁷ (FTT) sieht die Erhebung der Steuer nach dem Emissionsprinzip vor.



Der Mindeststeuersatz soll mindestens 0,2% der Steuerbemessungsgrundlage betragen.⁹



4. Verfassungsrechtliche Bewertung der Mutualisierung von FTT-Einnahmen

4.1. Ultra-vires Kontrolle

Zunächst ist bei der „Ultra-vires“-Kontrolle die Einhaltung des vom nationalen Gesetzgeber auf die Europäische Union übertragenen Kompetenzrahmens und die Vereinbarkeit mit den europäischen Verträgen zu überprüfen. Der Richtlinienentwurf zur FTT soll im Wege der verstärkten Zusammenarbeit beschlossen werden. „Die im EUV/AEUV verankerten Gesetzgebungskompetenzen gelten im Grundsatz mit Wirkung für und gegen alle Mitgliedsstaaten. Dies entspricht den Vorgaben von Art. 52 EUV und Art. 355 AEUV, wonach die EU ihre Zuständigkeiten im räumlichen

5 vgl. BVerfGE 123, 267 (343, 348); 134, 366 (386 Rn. 29); 142, 123 (203 Rn. 153).

6 BVerfG, Beschluss vom 02.07.2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, Rn. 204 (beck-online).

7 



Geltungsbereich der Verträge ausübt. Eine Begrenzung der Gesetzgebungskompetenz ergibt sich in räumlicher Hinsicht allerdings in den Fällen der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV). Hiernach besteht die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Rechtssetzung der EU, insbesondere Sekundärrecht, auf einzelne Mitgliedsstaaten zu beschränken. Mit diesem Instrument der abgestuften Integration wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Mitgliedsstaaten zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen, die die Fortentwicklung der EU zu einer Rechtsgemeinschaft hindern können.“¹¹

„Eine verstärkte Zusammenarbeit ist nur außerhalb der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der EU zulässig (Art. 20 Abs. 1 EUV), wodurch Asymmetrien im Kernbereich der EU-Zollunion, Wettbewerbsrecht, Fischerei-, Handels- und Währungspolitik - vermieden werden. Voraussetzung ist schließlich, dass durch die verstärkte Zusammenarbeit die Verwirklichung der Ziele der Union gefördert, ihre Interessen geschützt und der Integrationsprozess gestärkt wird (Art. 20 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 1 EUV).“¹²

„Art. 20 EUV ist lediglich eine Rahmenvorschrift, die eine Konkretisierung in den Art. 326 – 334 AEUV erfährt. Das hierauf beruhende nur für das jeweilige Staatsgebiet der beteiligten Mitgliedsstaaten geltende (partielle) Sekundärrecht (Art. 20 Abs. 4 Satz 1 EUV) nimmt in der Normenhierearchie den gleichen Platz ein wie das „reguläre“ für alle Mitgliedsstaaten geltende Sekundärrecht, so dass in der Rechtsanwendung keinerlei Unterschiede bestehen. In den Fällen allerdings, in denen (ausnahmsweise) partielles Sekundärrecht mit regulärem Sekundärrecht kollidiert, gebührt dem regulären Sekundärrecht der Vorrang.“¹³

Im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit hat der Rat für Zwecke der Finanztransaktionsteuer einen Ermächtigungsbeschluss¹⁴ gefasst. Der Richtlinienvorschlag des BMF soll diese Ermächtigung ausfüllen.

In den Erwägungen zum Ermächtigungsbeschluss führte der Rat zur Vereinbarkeit der verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet einer FTT mit dem Primärrecht aus: „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. 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

11 Schaumburg/Englisch: Europäisches Steuerrecht, Tz. 11.8.

12 Ebenda.

13 Schaumburg/Englisch: Tz. 11.10.

14 Beschluss 2013/52/EU des Rates vom 22.1.2013, ABl. EU 2013 Nr. L 22, 11.

eine Diskriminierung für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten dar und führt nicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten.“¹⁵

Die Ermächtigung zur Einführung einer Finanztransaktionsteuer wurde den Mitgliedsstaaten ohne weitere Einschränkungen erteilt. Zum Verteilungsmechanismus und der Verwendung des Steueraufkommens finden sich im Beschluss keine Angaben.

Für eine Aufteilung des Steueraufkommens nach der territorialen Herkunft der emittierten Wertpapiere spricht das allgemein anerkannte Territorialitätsprinzip. „Gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV achtet die Union besonders die territoriale Integrität der Mitgliedsstaaten. Für die Ausübung von Hoheitsrechten wie der Besteuerung verlangt das Völkerrecht einen sachgerechten Anknüpfungspunkt („genuine link“). Das Territorium ist Anknüpfungspunkt („link“) par excellence. Das Territorialitätsprinzip umfasst die unbeeinträchtigte Ausübung von Hoheitsbefugnissen auf dem eigenen Staatsgebiet. Eine Anknüpfung an dort verwirklichte Steuertatbestände und den Wohnsitz des Steuerpflichtigen ist grundsätzlich zulässig. Das Territorialitätsprinzip umschließt das Recht, auf dem eigenen Hoheitsgebiet erwirtschaftete Gewinne zu besteuern.“¹⁶

Grundsätzlich nehmen die Mitgliedsstaaten die Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse untereinander selbst vor. „Bei deren Wahrung hilft ihnen der Gerichtshof, unterstellt sie ist ausgewogen.“¹⁷ „Der Gerichtshof erkennt das Recht der Mitgliedsstaaten an, auf ihrem Territorium erwachsende Gewinne zu besteuern und teilt auf dieser Grundlage Besteuerungsbefugnisse auf.“¹⁸

Diese Aussagen verdeutlichen bereits, dass die gerichtliche Überprüfung einer Entscheidung über die Aufteilung von Besteuerungsbefugnissen bzw. die Verteilung diesbezüglicher Einnahmen unter den Mitgliedsstaaten zuvörderst Aufgabe des EuGH ist. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle beschränkt sich insoweit auf eine „Ultra-vires Kontrolle“ sowie die Identitätskontrolle. Wie oben bereits festgestellt, ist der Richtlinienentwurf von dem Ermächtigungsbeschluss des Rates zur Einführung einer Finanztransaktionsteuer im Wege der verstärkten Zusammenarbeit gedeckt. Die Mutualisierung der Steuereinnahmen zugunsten kleinerer Mitgliedsstaaten überschreitet den Kompetenzrahmen des Ermächtigungsbeschlusses nicht.

4.2. Identitätskontrolle

Das BVerfG betont jedoch in ständiger Rechtsprechung die Haushaltstheorie des Deutschen Bundestages im Kontext der Identitätskontrolle:

„Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union können die Grenze der durch Art. 79 Abs. 3 GG (in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) für un-

15 Siehe Fn. 14, S. 12 Unterabsatz 12 und 13.

16 Kokott, Juliane: „Das Steuerrecht der Europäischen Union“, § 2 Rn. 143.

17 Kokott: aaO., § 5 Rn. 21.

18 Kokott: aaO., § 5 Rn. 26.

antastbar erklärten Grundsätze des Art. 20 GG insbesondere berühren, wenn durch sie die Gestaltungsmacht des Bundestages substantiell eingeschränkt wird, etwa das Budgetrecht und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht gewahrt bleiben oder wenn sie die Unionsgewalt in einer Weise organisatorisch oder verfahrensrechtlich ausgestalten, die den durch Art. 79 Abs. 3 GG auch vor Veränderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützten demokratischen Grundsätzen nicht mehr entspricht.“¹⁹

Bei der vorgeschlagenen Richtlinie zur Einführung der Finanztransaktionsteuer verbleibt dem nationalen Gesetzgeber die Entscheidung über den Steuersatz und den Anwendungsbereich der Steuerbefreiungen.

Der Vorschlag zur Mutualisierung ist bislang jedoch noch nicht in den Richtlinienentwurf eingearbeitet worden. Es ist daher unklar, wie die konkreten Regelungen zur Umsetzung der Mutualisierung ausgestaltet sein werden. Die im Kompromisspapier skizzierte Variante legt jedoch den Schluss nahe, dass zunächst die FTT-Einnahmen tatsächlich aufgezeichnet und sodann in einem zweiten Schritt die Mutualisierung erfolgen soll.

Damit würde die Richtlinie einen Teilverzicht von originär dem deutschen Fiskus zustehenden Steueraufkommens enthalten. Diese Regelung könnte gegen die haushaltspolitische Gesamtverantwortung und das Budgetrecht des Deutschen Bundestages verstößen.

„Insbesondere das Budgetrecht des Bundestages²⁰ und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt²¹. Bereits im Lissabon-Urteil hat der Senat die besondere Bedeutung der haushälterischen Gestaltungsfreiheit für den demokratischen Rechtsstaat betont²² und dies in den Entscheidungen zu Griechenlandhilfe und EFSF²³ sowie zum ESM²⁴ weiter vertieft. Zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 GG gehört es danach, dass der Deutsche Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben entscheidet²⁵. Er muss über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befinden²⁶. Nach diesen Grundsätzen liegt eine das Demokratieprinzip verletzende Übertragung wesentlicher Bestandteile des Budget-

19 BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14 –, Rn. 155 (juris).

20 BVerfGE 123, 267 (359); 129, 124 (177, 181).

21 BVerfGE 123, 267 (359); 129, 124 (177); 132, 195 (239 Rn. 106); 135, 317 (399 f. Rn. 161); 142, 123 (195 Rn. 138); 146, 216 (253 f. Rn. 54).

22 BVerfGE 123, 267 (361 f.).

23 BVerfGE 129, 124.

24 BVerfGE 132, 195; 135, 317.

25 BVerfGE 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329); 129, 124 (177); 142, 123 (195) Rn. 138.

26 BVerfGE 123, 267 (361).

rechts des Bundestages jedenfalls dann vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe von Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde²⁷.²⁸

[REDACTED]

Es erscheint daher zumindest denkbar, dass ein derartiger Verzicht auf Steuereinnahmen ohne den jeweiligen Beschluss des Deutschen Bundestages einer verfassungsgerichtlichen Identitätskontrolle nicht standhalten würde.

Die Intensität der Einschränkung der Haushaltsautonomie hängt dabei im Wesentlichen von der konkreten normativen Ausgestaltung der Mutualisierung ab. Grundsätzlich steigt die Intensität der Einschränkung der Haushaltsautonomie des nationalen Parlamentes mit der Zeitdauer der Festschreibung der Mutualisierung an. Es käme daher insbesondere beim nationalen Umsetzungsgesetz der Richtlinie darauf an, die Entscheidung über das ob und wieviel der Mutualisierung der Entscheidungshoheit des Haushaltsgesetzgebers nicht zu entziehen, sondern ihm möglichst jährlich diese Entscheidung zu garantieren. Die Richtlinie sollte hierfür die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, um den verfassungsgerichtlichen Anforderungen der Identitätskontrolle gerecht zu werden.

27 BVerfGE 129, 124 (179).

28 BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019 – 2 BvR 1685/14 –, Rn. 123 (juris).

[REDACTED]