

Dieser Newsletter wird in der englischen Fassung von SOMO und WEED herausgegeben (hier abonnieren).

## Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

wie Sie bestimmt bemerkt haben, liegt die letzte Ausgabe dieses Newsletters fünf Monate zurück. Es gibt dafür zwei Gründe: Erstens ist die Finanzierung unserer Arbeit zu Finanzmärkten ausgelaufen, und zweitens werden gegenwärtig keine wirklichen Finanzreformen auf EU-Ebene mehr durchgeführt. Die Reformdynamik ist erlahmt. Stattdessen wurde mit dem Projekt *Kapitalmarktunion* eine neue Runde von Gegen-Reformen eingeläutet. Der Einfluss der Finanzlobby bestimmt wieder ungebrochen die Finanzpolitik der EU.

Dennoch werden SOMO und WEED diesen Newsletter weiterhin herausgeben. Im Gegensatz zur offiziellen Meinung der EU, wonach die meisten Finanzreformen abgeschlossen seien und das System jetzt sicher sei, sind wir überzeugt, dass die grundsätzlichen Probleme nicht gelöst wurden. Das Finanzsystem ist immer noch zu groß und zu komplex, noch immer zu vernetzt, um wirklich von demokratischer Politik reguliert und kontrolliert zu werden. Im Falle eines erneuten Finanzcrashs, der früher oder später sicher kommt, wird der Schutz der bisherigen Reformen nicht reichen.

Zu den mageren Finanzmarktreformen kommt zusätzlich der Druck weiterer kritischer Faktoren. Dazu gehören die ungelösten Schuldenkrisen in Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und anderen Ländern, die wirtschaftliche Stagnation in der Eurozone, eine Währung, die substantielle Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation strukturell verhindert, und ein Krisenmanagement, das höchstens Zeit schinden kann, wie das Hilfspaket für Griechenland letzten Sommer gezeigt hat.

Obwohl die EZB verzweifelt versucht, Wachstum anzustoßen, indem sie die Finanzmärkte mit Geld flutet und verschuldete Länder mit Zinsen nahe Null schützt, war es bisher noch nicht möglich, das Blatt zu wenden. Abgesehen von Blasen auf Aktienmärkten und Immobilienmärkten gibt es keine Ergebnisse. Es scheint, als sei nicht einmal mehr die Zentralbank den Problemen gewachsen.

Selbst wenn Großbritannien nicht aus der EU aus-

## Inhaltsübersicht

- 1 – Editorial
- 2 – Umgang mit „too-big-to-fail“ Banken und andere Maßnahmen: werden Banken reformiert?
- 3 – Kapitalmarktunion – Jetzt wird's ernst!
- 4 – G20-Maßnahmen gegen Steuervermeidung und Unternehmen zweifelhaft
- 5 – Kurzinfo: FTT: Licht am Ende des Tunnels
- 6 – Kurzinfo: EU-Gesetzgeber schwächen Begrenzung von Nahrungsmittelspekulation (MiFIDII/MiFIR)
- 7 – Kalender

treten sollte, werden die zentrifugalen Tendenzen stärker und der Niedergang beschleunigt. Als Bedingung für den Verbleib in der EU beabsichtigt Großbritannien, zukünftig alle Finanzreformen zu blockieren, die die Profitabilität Londons als Finanzzentrum bedrohen.

Die Problemlösungskapazitäten der EU sind erschöpft. Mit Terrorismus, Krieg und Bürgerkrieg in unmittelbarer Nähe, Migration und aufstrebenden rechten Kräften in fast allen Mitgliedsstaaten, werden Regierungen immer stärker von der Bewältigung des Chaos' absorbiert. Mit anderen Worten, wir müssen uns auf eine lang anhaltende Periode multipler Krisen in Europa gefasst machen.

Wir werden die politische Ökonomie der EU mit kurzen Hintergrundinformationen und Kritik über fortlaufende Finanzbeschlüsse auf EU- und G20-Ebene weiter begleiten. Die Zivilgesellschaft muss auch zukünftig vor Risiken und Defiziten des Finanzkapitalismus' warnen. Auch mit diesem Newsletter wollen wir das tun. Wir planen wenigstens eine Ausgabe pro Trimester herauszugeben, bei besonderen Vorkommnissen auch häufiger.

Wir hoffen, dass wir Ihnen weiterhin eine nützliche Publikation bieten können und freuen uns über Spenden zur Unterstützung unserer Arbeit.

*Ihr Redaktionsteam: Myriam Vander Stichele,  
Markus Henn und Peter Wahl*

\*\*\*\*\*

# Umgang mit „too-big-to-fail“ Banken und andere Maßnahmen: werden Banken reformiert?

Von Myriam Vander Stichele, SOMO

Nachdem der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europaparlaments (ECON) außergewöhnlicher Weise einen Entwurf zur Minderung der Risiken aus „too-big-to-fail“ (TBTF) Banken durch ihre Restrukturierung abgelehnt hatte (siehe [Newsletter von Juli 2015](#)), wurde nun Ende Oktober 2015 ein Kompromiss zwischen zwei großen Parteien gefunden, den Sozialdemokraten (S&D) und der Europäischen Volkspartei (EPP). Der Kompromissvorschlag mündete darin, dass es keine Entscheidung darüber gibt, ob bei bestimmten Banken Investmentbanking und Privatkundengeschäfte getrennt sein sollten, nämlich bei global systemisch wichtigen Kreditinstituten oder bei Instituten die insgesamt Vermögenswerte i.H.v. mindestens 30 Milliarden Euro in den letzten drei Jahren hatten oder Handelsaktivitäten von mindestens 70 Milliarden Euro (oder 10% ihrer Vermögenswerte) aufweisen.

Viele Bedingungen müssten erfüllt sein, damit eine zuständige Behörde entscheiden kann, ob das Nicht-Kreditgeschäft einer Bank zu riskant für die Finanzstabilität oder die Sparer/innen geworden ist. So soll der Bank zunächst die Möglichkeit eingeräumt werden zu beweisen, dass keine Risiken bestehen. Wenn Risiken vorhanden sind, kann die Aufsicht – unter zeitaufwendigen Bedingungen – von einer Bank fordern, ihre Kapitalpuffer zu erhöhen oder gewisse Handelsaktivitäten zu stoppen. Ein weiteres Element des Kompromisses ist, dass Handel auf eigenes Risiko („Eigenhandel“) und einige Finanzverbindungen mit Hedge Fonds oder Private Equity Fonds verboten werden. Da Ende November erneut Unstimmigkeiten aufkamen, ist es unwahrscheinlich, dass der ECON im Dezember 2015 für einen neuen Text stimmt. In den letzten Entwürfen wurde jedenfalls die Möglichkeit geschwächt, dass die Behörden Bankgeschäfte einschränken. Von der ursprünglichen Forderung, Banken aufzuspalten, ist fast nichts mehr übrig. Doch ungeachtet dessen: Sobald der ECON einen Entschluss gefasst hat, muss ein Kompromiss mit der noch einmal ganz eigenen [Position des Finanzministerrats](#) gefunden werden, um zu einem endgültigen Gesetz zu gelangen.

Der Bankensektor hat konsequent gegen jegliche Bankenstruktur-Reform [lobbyiert](#). Er behauptet, dass seine Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit dem Investmentbanking der USA weiter abneh-

men und er noch weniger in der Lage sein werde, große Firmenkunden zu halten und ein starker Akteur auf Finanzmärkten zu sein. Auch sonst ist in der EU immer häufiger die Rede davon, dass Banken inzwischen überreguliert seien, was zu einer [Konsultation](#) der Kommission bis 6. Januar 2016 und zu einem [Bericht](#) des „Financial Stability Board“ zur Wirkung der bisherigen Regulierung geführt hat. Es wird argumentiert, dass eine Bankenumstrukturierung nicht notwendig sei, da die schon beschlossenen Maßnahmen (siehe unten) ausreichen würden, um die europäischen Banken zu stärken.

## Zweite Säule

Um für Krisenzeiten vorbereitet zu sein, brachte bereits die zweite Säule der Bankenunion einen [Mechanismus für Bankenabwicklung \(SRM\)](#) mit zwei getrennten Gremien: dem Einheitlichen Aufsichtsgremium und einem Abwicklungsfonds. Ab Januar 2016 wird das [Einheitliche Aufsichtsgremium verantwortlich](#) sein, wenn eine Bank der EU-Bankenunion (in der Eurozone oder sonst) in ernsthaften Schwierigkeiten steckt und Mittel zur Abwicklung oder Rettung benötigt werden – mit minimalen Kosten für den Steuerzahler. Die EU-Verordnung zu Bankensanierung und -abwicklung legt fest, dass ab Januar 2015 nationale Abwicklungsfonds vorhanden sein sollen, aber [einige EU-Mitgliedsstaaten schafften es nicht, diese Verordnung umzusetzen](#). Banken müssen zudem Pläne erstellen, wie die grundsätzlichen Bankfunktionen aufrecht erhalten werden können, wenn eine Bank in einer Notsituation saniert werden oder bei einer Pleite abgewickelt werden muss.

## Dritte Säule

Um die dritte Säule der Bankenunion für die Eurozone fertig zu stellen und das Vertrauen in Banken zu stärken, hat die [EU-Kommission am 24. November 2015 einen Vorschlag gemacht](#), wie Europäische Einlagensicherungssysteme (EDIS) in drei Schritten bis 2024 etabliert werden können. Dies würde allen Sparerinnen und Sparern in Euroländern im Falle einer Insolvenz einer Bank eine Sicherung ihrer Einlagen bis zu 100.000 Euro garantieren. EDIS würde schrittweise nationale Einlagensicherungssysteme bis zu 100.000 Euro ersetzen, welche schon durch [EU-Gesetz](#) vorgeschrieben sind und mindestens 0,8% des Wertes der garantierten Einlagen bis 2024 decken müssen. Dessen Durchführung erfolgt allerdings nur zögernd. Die [neuen Vorschläge](#) verlangen nun einen langsamen Aufbau eines Garantiefonds (EDIS) mit Beiträgen der Banken in der Eurozone: Während der ersten drei Jahre würde EDIS nur ab einem gewissen Punkt zuschießen, nämlich wenn

die Gelder der nationalen Fonds verbraucht sind (als eine Art Rückversicherung). In der zweiten Periode von vier Jahren könnte EDIS im Fall einer Bankpleite eine kleine Summe beitragen, die über die Gelder der nationalen Sicherungssysteme hinaus geleistet wird (also eine Art gemeinsames Versicherungssystem). 2024 soll es dann ein vollständiges Versicherungssystem geben, das Einlagen für alle Länder mit nationalem Sicherungssystem garantiert.

Um zu verhindern, dass Länder mit stabilen Banken für Länder mit schwachen Banken zahlen müssen, wurden Bedingungen für einen Zugang zu EDIS festgeschrieben. Zum Beispiel müssen risikoreiche Banken höhere Beiträge an EDIS zahlen als sichere Banken. Der Vorschlag stößt auf starken Widerstand, zum Beispiel aus Deutschland.

Die aktualisierte [Liste der 30 globalen TBTF-Banken](#), offiziell genannt global systemrelevante Banken (G-SIBs), wurde im November 2015 vom „Financial Stability Board“ veröffentlicht. Um zu vermeiden, dass die Steuerzahler/innen für alle Verluste aufkommen müssen, wenn eine Bank für zahlungsunfähig erklärt wird, beschäftigt sich das Financial Stability Board besonders mit Anforderungen und Mechanismen eines Risikomanagements. Zudem müssen G-SIBs ab Januar 2016 mehr finanzielle Mittel haben, um mit finanziellen Notsituationen umzugehen. Diese sogenannte „Verlusttragfähigkeit“ ergänzt die schon bestehenden Kapitalpuffer der Banken.

Die Instrumente zur Verlusttragfähigkeit sollen nur greifen, wenn eine bestimmte Krisensituation eintritt und sehen vor allem eine bessere Beteiligung von Gläubigern vor. Zum Beispiel werden bestimmte Anleihen zu Aktien, sodass Banken nicht die Anleihehaber/innen ausbezahlen müssen). Sie müssen leicht verfügbar oder umwandelbar („liquide“) sein. Diese neuen minimalen Standards für Verlusttragfähigkeit (engl. abgekürzt TLAC), die im November 2015 von den G20 beschlossen wurden, verlangen von G-SIBs, dass die entsprechenden Instrumente sich bis 2019 auf 16% der risikogewichteten Vermögenswerte belaufen müssen, und bis 2022 auf 18%.

### Schattenbanken

Bei Schattenbanken ist der Fortschritt weiterhin gering. Es gibt Bemühungen, ihnen als „[sichere Kapitalmarktfinanzierung](#)“ Akzeptanz zu verleihen. Der G20-Gipfel im November 2015 hat allerdings keine konkreten Entscheidungen getroffen. Das „Financial Stability Board“ überwacht Schattenbanken und hat versucht, sich mit bestimmten

Problemen zu befassen, z.B. mit einfacher Verbriefung und zusätzlichen Standards, um finanzielle Risiken bei „Wertpapierfinanzierungsstransaktionen“ zu vermeiden. Auf EU-Ebene gab es dazu einen Gesetzesvorschlag von 2014 (siehe [Newsletter von März 2014](#)), der nun am 19. Oktober 2015 [angenommen](#) wurde. Dieser soll eine bessere Überwachung von Risiken ermöglichen, wenn Vermögenswerte wie Aktien und Anleihen als Sicherheiten eingesetzt werden, um Aktivitäten in der realen Wirtschaft zu finanzieren, oder wenn Wertpapiere ausgeliehen werden oder so genannte Rückkaufvereinbarungen (Repos), die vor allem zwischen Banken geschlossen werden.

Die G20 haben zuletzt mehr Transparenz und Stabilität im Finanzsektor durch ein neues Identifikationssystem „[Legal Entity Identifier System](#)“ (LEI) erreicht, welches bereits 390.000 Einheiten registriert hat, beschäftigen sich weiterhin mit [grenzüberschreitenden Bankabwicklungen](#) und mit [Fehlverhalten](#) im Bankensektor.

### EBA-Forschung

In der Zwischenzeit hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ihre [Analysen zur Stabilität und Transparenz von 21 großen Banken in der EU und Norwegen](#) veröffentlicht. Sie schlussfolgert, dass europäische Banken – mit wichtigen Unterschieden zwischen den Ländern – stabiler geworden sind, da sie größere Kapitalpuffer haben und so der Wirtschaft mehr leihen können. Trotzdem haben sie immer noch recht hohe faule Kredite in ihren Büchern und sind stark abhängig von Staatsanleihen. Die EBA hat auch über den Verschuldungsgrad berichtet, den jede Bank ab 1. Januar 2015 bekannt machen muss. Ein neuer Schwellenwert für den Verschuldungsgrad wird ab 1. Januar 2018 bindend sein und soll sicherstellen, dass Banken genug Kapitalpuffer im Verhältnis zur Gesamtbilanz der Bank haben, ohne dass sie nach Anlagen in ihren Risiken bewertet werden. Der Verschuldungsgrad versucht, Situationen zu vermeiden, in denen Banken zu viel verleihen, ohne genug eigene Finanzreserven für Ausfälle zu haben.

Trotz all der beschlossenen Finanzreformen meint der [Handels- und Entwicklungsreport der Vereinten Nationen von 2015](#) in einer eingehenden Analyse, dass diese Maßnahmen „nicht mit der systemischen Schwäche und Krisenanfälligkeit einer finanzierten Welt klarkommen.“

### Risiken des Klimawandels

Angesichts der vermehrten Aufmerksamkeit für die Verknüpfung zwischen Finanzsektor und nachhaltiger Entwicklung sowie speziell Klimawandel (sie-

he dazu auch einen neuen [Bericht von SOMO](#)), wurde das Financial Stability Board gebeten, genauer auszuwerten, wie der Finanzsektor Klimawandelrisiken berücksichtigen kann. Dies ist ein Thema, das die chinesische G20-Präsidentschaft im Jahr 2016 wahrscheinlich aktiv angehen wird, auch wegen Chinas Vorarbeiten auf diesem Gebiet wie bei der Zusammenarbeit mit der UN-Umweltbehörde UNEP zu einem „[nachhaltigen Finanzsystem](#)“. Das Board hat [vorgeschlagen](#) eine freiwillige, von der Wirtschaft geführte Arbeitsgruppe zu gründen. Während dessen haben [viele Banken zivilgesellschaftlichen Kampagnen](#) nachgegeben und aufgehört, die Kohleindustrie und Kohlekraftwerke zu finanzieren, da Kohle die bedeutendste Quelle von Kohlendioxid-Emissionen ist.

\*\*\*\*\*

## Kapitalmarktunion – jetzt wird's ernst!

Von Julian Müller, SOMO

Mit ihrem Projekt einer „Kapitalmarktunion“ will die EU-Kommission bis 2019 einen integrierten und erweiterten („vertieften“) Kapitalmarkt für alle EU-Staaten schaffen, zum Beispiel durch mehr Aktienhandel (Hintergrund siehe [Newsletter Februar 2015](#)). Mit der Verkündung eines [Aktionsplans](#) am 30. September 2015 hat die Kommission eine neue Phase des Projekts eingeläutet. Der Plan setzt eine detaillierte Agenda mit einem Zeitplan für die nächsten vier Jahre. Dass der Begriff „Kapitalmarktunion“ ein breites Sammelsurium an Regulierungen aus sehr unterschiedlichen Gebieten umfasst, war schon vorher klar. Dennoch ist es durch diese Veröffentlichung noch deutlicher geworden, da der Plan 33 verschiedene Arbeitsbereiche mit 20 verschiedenen detaillierten Zielen auflistet, die wiederum in 6 übergreifende Ziele gruppiert sind. Manche sollen im Laufe der Arbeit vielleicht sogar noch ausdifferenziert werden.

### Zwei Gesetzesvorschläge

Die Arbeit hat schon begonnen. Zusammen mit dem Aktionsplan hat die Kommission auch zwei Gesetzesvorschläge veröffentlicht:

- Einen Gesetzesvorschlag zur Regulierung „[simpler, transparenter und standardisierter](#)“ (STS) [Verbriefungen](#) (das ist die Umwandlung illiquider Vermögenswerte in handelbare Wertpapiere, was der Kern der Finanzkrise 2008 war), mitsamt einem begleitenden [Vorschlag zur Abänderung der Eigenkapitalverordnung \(CRR\)](#): Die Idee

dahinter ist, dass „günstigere“ Kapitalanforderungen es attraktiver machen würden, in Verbriefungen mit dem STS-Label zu investieren.

- Eine Änderung des [Umsetzungsgesetzes für das Gesetz Solvabilität II](#), das wichtigste EU-Versicherungsgesetz: Ähnlich wie die durch vorgeschlagene Änderung der Eigenkapitalverordnung sollen hier mehr Investitionen in eine neu definierte Vermögensklasse „[Infrastrukturinvestitionen](#)“ erreicht werden, indem man diese durch niedrigere Eigenkapitalpuffer für Versicherer attraktiver macht. Allerdings sollen auch einige Investitionen in bestimmte Vermögenswerte eine Vorzugsbehandlung erfahren. Dies beinhaltet die geplanten Europäischen langfristigen Investmentfonds, eine Mischung aus riskanten Hedge Fonds und Publikumsfonds, die eigentlich vorsichtig und langfristig investieren (Hintergrund siehe [Newsletter Februar 2015](#)).

Darüber hinaus hat die Kommission Referenzdokumente für drei öffentliche Konsultationen veröffentlicht (alle mit Frist 6. Januar 2016): zu den bereits existierenden [Europäischen Risikokapitalfonds](#) (EuVECA) und Europäischen Fonds für soziales Unternehmertum (EuSEF), was in einem Gesetzesvorschlag zur Risikokapitalfinanzierung und einem möglichen [Europäischen Rahmen für besicherte Anleihen](#) münden soll.

### Dritte Konsultation

Die dritte Konsultation bezieht sich auf einen [Regulierungsrahmen für Finanzdienstleistungen](#) und ist besonders wichtig, weil sie die Öffentlichkeit und den Finanzsektor dazu aufruft, der Kommission Informationen über die Gesamtwirkung der Finanzregulierung der letzten Jahre zu liefern. Die zugrundeliegende Annahme scheint zu sein, dass die Regulierung, die nach der Finanzkrise eingeführt wurde, weiteres Wirtschaftswachstum hemme und „unnötige Regulierungslast“ darstelle. Obwohl diese Konsultation keinen direkten Bezug zur Kapitalmarktunion hat, da sie sich nicht um Kapitalmärkte als solche dreht, scheint auch sie auf der Annahme zu beruhen, dass es einen Zielkonflikt zwischen Wachstum und Stabilität gebe und dass man wieder auf Kosten der letzteren nachjustieren müsse. Dies rechtfertigt die Sorge, dass diese Konsultation zu einer Deregulierung oder einem Abrücken von den beschlossenen und ohnehin zu schwachen Reformen führen könnte.

### Gesetzesvorschläge

Abgesehen von diesen Arbeitsbereichen gibt es

noch zwei weitere neue Gesetzesvorschläge:

- Ein **Vorschlag zur Änderung der Prospekt-Verordnung**, mit der die Erstellung von Prospekten für Finanzprodukte weniger belastend für kleine und mittlere Unternehmen werden soll. Oftmals sind dies große Dokumente, die Emittenten von Aktien oder anderen handelbaren Finanzinstrumenten veröffentlichen müssen, um potenziellen Investoren die für ihre Entscheidungen nötigen Informationen zu geben.
- Ein Grünpapier über „Vertrieb von Finanzdienstleistungen und Versicherungen“ – mit anderen Worten die Dienstleistungen, die normale Leute zur Altersvorsorge und Lebensabsicherung in Anspruch nehmen.

## Bedenken

Die Kommission scheint entschlossen, keine Zeit verlieren zu wollen, und sie fühlt sich durch eine „allgemeine Unterstützung“ (Aktionsplan, S. 4) für eine Kapitalmarktunion bestärkt. Allerdings haben mehrere Nichtregierungsorganisationen ihre Bedenken gegenüber den Plänen der Kommission ausgesprochen, u.a. der [World Future Council](#), [Reseau Financite](#), [SOMO](#), [Non Con I Miei Soldi](#) und [Finance Watch](#). Eine der größten Sorgen wurde bereits in den 1980er Jahren von vielen Ökonomen ausgesprochen und in letzter Zeit von der OECD, dem IWF und der Bank für internationalen Zahlungsausgleich neu artikuliert: dass das Wachstum und die zunehmende Bedeutung des Finanzsektors (insbesondere der Kapitalmärkte) in den letzten Jahrzehnten negativ mit Investitionen, Innovation und Wachstum zusammenhängt. Außerdem haben NGOs und Gewerkschaften zum Zeitpunkt der Freigabe des Aktionsplans eine [gemeinsame Stellungnahme](#) veröffentlicht. Sie stellen fest, dass die Kapitalmarktunion Trends aus der Vorkrisenzeit wieder aufleben lasse, ohne angemessene Lektionen aus der Krise zu ziehen. Sie markiere auch eine Verschiebung in der politischen Debatte hin zu Kurzzeitwachstum und Wettbewerb um jeden Preis, obwohl die Wirtschaft eigentlich Langfristigkeit und zukunftsfähige Entwicklung brauche. In den kommenden Wochen und Monaten werden die, die nicht zum Chor der Befürworter der Kapitalmarktunion gehören, dafür sorgen müssen, dass man ihre Stimmen in der Öffentlichkeit hört. Nur so kann die Behauptung einer „allgemeinen Unterstützung“ für eine Kapitalmarktunion widerlegt werden.

\*\*\*\*\*

## G20-Maßnahmen gegen Steuer- vermeidung von Unternehmen zweifelhaft

Von **Markus Henn, WEED**

Nach zwei Jahren Arbeit haben die G20-Staats- und Regierungschefs Mitte November bei ihrem Gipfel in Antalya Maßnahmen gegen die Steuer-  
vermeidung von Unternehmen abgesegnet. Die Maßnahmen sind Ergebnis des Projekts gegen „Gewinnverschiebung und Gewinnverlagerung“ (engl. BEPS, für Hintergründe siehe [Newsletter Dezember 2014](#)). Laut den G20 und der OECD (als der Organisation, die von den G20 beauftragt wurde, den [Aktionsplan](#) von 2013 zu bearbeiten) wurde im Ergebnis überall ein Konsens erzielt. Allerdings sind viele Maßnahmen nur „Empfehlungen“ und nur manche verpflichtende „Mindeststandards“. Zudem wird die Arbeit zu wichtigen Details noch weitergehen, wodurch das jetzige Ergebnis auch nur vorläufig ist.

### Flicken am alten System

Die wichtigste Arbeit von BEPS war zu [Verrechnungspreisen](#) (Aktion 8-10), also den Preisen, die innerhalb von multinationalen Unternehmen für deren grenzüberschreitende Transaktionen verrechnet werden. Um völliger Willkür bei den Verrechnungspreisen vorzubeugen, hat die OECD schon vor langer Zeit das Prinzip des sogenannten Fremdvergleichs entwickelt. Das meint, dass der Preis für eine Transaktion innerhalb eines Unternehmens dem Preis für eine externe Transaktion entsprechen muss. Aber dieser Vergleich interner und externer Preis ist oft schwierig, besonders bei geistigen Eigentumsrechten wie Patenten, da diese ja per Definition einmalig sind. Dennoch halten die BEPS-Ergebnisse am Fremdvergleichsprinzip fest und verfeinern nur die Regeln. Zum Beispiel soll es nun nicht mehr ausreichen, dass bei einer Tochterfirma in einer Steueroase ein geistiges Eigentumsrecht liegt und die Tochterfirma dann hohe Gewinne aus anderen Teilen des Unternehmens abzieht. Stattdessen muss die Tochter wirkliche Aktivitäten haben oder wirkliche Risiken tragen. Mit diesem Wechsel sollen die Verrechnungspreise auch besser die Aktivitäten der [digitalen Wirtschaft](#) (Aktion 1) erfassen können, was besonders schwer ist. BEPS hat allerdings die Chance verpasst, alternative Systeme gründlich zu prüfen, die den Problemen mit den Verrechnungspreisen und dem Fremdvergleich ein Ende bereiten könnten. Zum Beispiel könnten Unternehmen als eine Einheit behandelt und der Gesamtgewinn dann über eine Formel verteilt wer-

den, die sich an echten wirtschaftlichen Aktivitäten und Vermögen orientiert, die sogenannte Gesamt-konzernsteuer beziehungsweise **unitary taxation**.

Ähnlich wie über geistige Eigentumsrechte können auch über **Kredite und sonstige Finanzdienstleistungen** (Aktion 4) Gewinne verschoben werden. In diesem Fall sieht aber sogar BEPS den Fremdvergleich von vorneherein als wirkungslos an. Stattdessen wird vorgeschlagen, die Höhe der grenzüberschreitenden Zinszahlungen zu begrenzen, die ein Unternehmen von seinem Gewinn abziehen darf. Ein Unternehmen soll dann nur 10-30% seines Gewinns abziehen dürfen. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung, könnte allerdings in manchen Fällen unzureichend sein. Deutschland hat bereits eine Kappung in Höhe von 30% („Zins-schranke“), wird diese Regel aber nun überprüfen.

### **Abwehrmaßnahmen**

BEPS hat Maßnahmen gegen einige verschiedene spezielle Vermeidungstechniken ausgearbeitet. Die wichtigste und umstrittenste Arbeit hier dreht sich um **schädliche Steuerpraktiken** (Aktion 5). Damit sind vor allem nationale Regeln gemeint, die Steuervorteile (z.B. Ausnahmen) für bestimmte Einkommensarten anbieten (z.B. aus Lizenzen oder Patenten). BEPS führt nun einen komplexen Mindeststandard ein, der für solche Vorteile eine gewisse wirtschaftliche „Substanz“ vorschreibt, also echte Aktivitäten wie Forschung. BEPS identifiziert auch (wie die OECD schon in früherer Arbeit) einige Steuervorteile in einigen G20- und OECD-Ländern, die nicht mit diesem Standard übereinstimmen. Dieses Ergebnis ist ein Kompromiss zwischen Staaten mit solchen Steuervorteilen wie den Niederlanden und Großbritannien und denen (bislang) ohne wie Deutschland. Obwohl es gut ist, dass bestimmte sehr schädliche Vorteile nun verboten werden, bleibt die Legalisierung der übrigen ein großes Problem. Sie wird sehr wahrscheinlich eine neue Welle an Steuervorteilen in einzelnen Staaten auslösen, wodurch die Unternehmen sich insgesamt über einen kräftigen Steuernachlass freuen können.

Andere Arbeit beschäftigte sich mit **Qualifikationskonflikten** (Aktion 2), also wenn Unternehmen Rechtsunterschiede zwischen zwei Ländern ausnutzen, um ihre Steuern zu minimieren. Der häufigste Fall ist die unterschiedliche Behandlung ein und derselben Finanztransaktion in einem Staat als Eigenkapital und im anderen als Kredit. Dadurch kann ein Unternehmen in einem Land Zinsen von seinen Einnahmen abziehen und hat im anderen Land eine steuerfreie Dividende. Gegen solche Strukturen schlägt BEPS nun Regeln vor, die – wenn nötig auch einseitig – den Steuer-

vorteil für diese Transaktion in dem einen Land verweigern, sofern das andere einen Vorteil für dieselbe Transaktion bietet.

Neben Verrechnungspreisen bilden **Steuerabkommen** (Aktion 6) das Rückgrat der gegenwärtigen internationalen Steuerbeziehungen. Derzeit zielen diese nur darauf ab, doppelte Besteuerung zu verhindern, begünstigen aber in der Praxis auch Steuervermeidung und Nichtbesteuerung. BEPS empfiehlt deshalb die Verhinderung von Nichtbesteuerung als neues allgemeines Ziel des OECD-Musterabkommens. Zusätzlich soll es als Mindeststandard Klauseln gegen Nichtbesteuerung in jedem Abkommen geben. Das ist sinnvoll, aber nicht völlig neu, da zumindest einige bilaterale Abkommen das schon enthalten.

Steuern in einem internationalen Kontext werden nur erhoben, wenn es eine sogenannte **Betriebsstätte** (Aktion 7) gibt, also wenn ein Tochterunternehmen eine Mindestschwelle an wirtschaftlicher Aktivität überschreitet. Angesichts verschiedener Missbrauchstechniken empfiehlt BEPS nun, die Definition der Betriebsstätte so zu ändern, dass vermeintliche Hilfstätigkeiten (z.B. die Warenlogistik von Amazon in Deutschland) nicht mehr regelmäßig ausgenommen sind, sondern nur, wenn sie auch wirklich Hilfstätigkeiten darstellen (was nicht der Fall ist bei Amazons Warenhäusern, da diese das Geschäftsmodell von Amazon ausmachen). Des Weiteren gibt es Regeln gegen die Aufspaltung von Aktivitäten, damit ein Unternehmen nicht mehr den Gesamtumfang seiner Aktivität in einem Land verbergen kann.

Wichtig sind auch die Regeln gegen sogenannte **Zwischengesellschaften** (Aktion 3), was man mit Briefkastenfirmen übersetzen kann. Viele Länder sehen bereits vor, dass der Gewinn einer Zwischengesellschaft zu dem sie beherrschenden Mutterunternehmen hinzugerechnet wird und damit ordentlich besteuert werden kann, auch Deutschland hat so eine Regel. Das Problem ist aber, dass selbst manche Staaten mit solchen Regeln große Schlupflöcher darin haben, wie zum Beispiel die USA. BEPS sieht nur schwache Empfehlungen vor, wie diese Regeln aussehen sollen, offensichtlich wegen Druck der USA. Das wird die Situation wahrscheinlich nicht verbessern und muss als eines der großen Versagen von BEPS gesehen werden.

### **Mehr Transparenz, aber nicht genug**

Transparenz über die Geschäfte eines Unternehmens ist eine Voraussetzung für das Erkennen von Steuervermeidung. BEPS führt deshalb **länderspezifische Berichte** (Aktion 13) als einen neu-

en Mindeststandard ein. Dabei müssen wichtige Informationen zu einer Firma wie Geschäftszahlen und Steuerzahlungen in den einzelnen Ländern den Steuerbehörden zugänglich gemacht werden. Dies ist einer der größten Erfolge von BEPS. Allerdings werden die Berichte nicht öffentlich gemacht. Dadurch wird keine kritische Untersuchung der Daten durch die Öffentlichkeit und die Wissenschaft möglich sein und öffentlicher Druck auf die Behörden und Regierungen wird fehlen. Darüber hinaus gibt es Anlass zur Sorge, dass die Daten nicht einmal alle betroffenen Steuerbehörden erreichen könnten. Denn sie werden in einem ersten Schritt nur an das Land gegeben, wo der Hauptsitz des Unternehmens ist, und dieses muss die Daten dann an andere Länder weitergeben – aber kann dies auch in einigen Fällen verweigern, z.B. wenn die Vertraulichkeit der Daten nicht gesichert ist. Das könnte von vielen (Industrie-)Ländern missbraucht werden, um auf einen umfassenden Austausch der Daten zu verzichten. Um die Transparenz zu erhöhen, gibt es auch Vorgaben zur Sammlung von **BEPS-Daten** (Aktion 11) und Empfehlungen zur **Offenlegung von Steuervermeidungsstrukturen** (Aktion 12) durch die Unternehmen an die Behörden, was in einigen Staaten schon üblich ist.

### Das Umsetzungsspiel

Die BEPS-Maßnahmen müssen – egal ob Empfehlung oder Mindeststandard – in vielen Fällen in nationales Recht umgesetzt werden. Die Wirkung von BEPS wird stark davon abhängen, wie schnell und wie umfassend dies geschehen wird. Außerdem müssen bilaterale Steuerabkommen geändert werden. Derzeit gibt es davon ungefähr 3.500. Da es eine riesige Aufgabe wäre, diese alle zu ändern, wurde bei BEPS auch geprüft, ob man ein **multilaterales Instrument** (Aktion 15) schaffen könnte. Allerdings hat BEPS nur die allgemeine Aussage getroffen, dass so ein Instrument sowohl wünschenswert als auch technisch machbar ist. Ob die Staaten am Ende so ein multilaterales Instrument schaffen werden, ist unklar. Denn die Details werden nun erst verhandelt und bis Ende 2016 soll ein unterschrittsreifer Text vorliegen. Ein anderer Umsetzungsaspekt ist **Streitschlichtung** (Aktion 14) zwischen zwei Steuerbehörden in Fällen, wo sich diese nicht über die Besteuerung eines Unternehmens einigen können. Dies bringt für ärmere Länder das Risiko mit sich, dass ihnen die Mittel fehlen, die für ein faires Schlichtungsverfahren nötig sind. Deshalb haben sich bei BEPS nur Industriestaaten dazu verpflichtet, verbindliche Streitschlichtungen einzuführen. Schwellen- und Entwicklungsländer dagegen haben sich nur auf schwache Mindeststandards eingelassen.

### Entwicklungsländer immer noch an den Rand gedrängt

Bei BEPS wurde einiges unternommen, um Entwicklungsländer zu beteiligen. Anfangs hielt die OECD regionale Konsultationen ab und erstellte **Berichte** mit den Ansichten von Niedrigeinkommensländern. Später wurde eine Handvoll Länder zu den Verhandlungen nach Paris eingeladen. Dennoch gab es keine echte Mitbestimmung von Entwicklungsländern und der Aktionsplan selbst konzentrierte sich auf die Probleme der reicheren Staaten. Deshalb wurde bei BEPS nicht ernsthaft diskutiert, wie man die Unternehmensgewinne und damit die Steuern gerechter zwischen den reicheren und den ärmeren Staaten aufteilen könnte oder wie man schädlichen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten stoppen könnte.

Während BEPS wirkliche Fortschritte bringt, wird es nicht ausreichen, um alle aktuellen Steuervermeidungsprobleme zu lösen (für weitere Analysen siehe **Auswertung** der BEPS Monitoring Group).

\*\*\*\*\*

### Kurzinfo: FTT: Licht am Ende des Tunnels

Wie im letzten Newsletter berichtet, sind die Verhandlungen über Finanztransaktionssteuer (FTT) zwischen den elf EU-Ländern im Verfahren der *Verstärkten Zusammenarbeit* in die Entscheidungsphase gegangen. Unter der Koordination von Österreich wurden Lösungen für die Eckpunkte des Steuerdesigns gefunden. Bei der EU-Finanzministertagung am 8. Dezember wurde der Kompromiss verkündet. Allerdings ist Estland aus dem Projekt ausgestiegen, sodass jetzt noch zehn Länder dabei sind. Für das Mindestquorum bei solchen „Koalitionen der Willigen“ fordern die EU-Regeln neun Mitgliedsländer.

Bei der Besteuerung von Derivategeschäften wird es eine Ausnahme geben. Derivate, deren Basis zu 100% öffentliche Anleihen sind, sollen nicht versteuert werden. Ideen wie die Ausnahme des gesamten untertägigen („intra day“) Handels sind vom Tisch.

In Bezug auf die Besteuerung von Market Making ist der Konsens, dass nur Aktien freigestellt werden können. Aber es gibt immer noch verschiedene Meinungen über die Definition von Market Making. Das Ziel ist es, einen Kompromiss zu finden, welcher es erlaubt, Eigenhandel zu besteuern und gleichzeitig Market Making für wahrhaftig zahlungsunfähige Märkte freizustellen. Zu beantwor-

ten ist noch die Frage, ob nur Aktien besteuert werden sollen, die in den 10 EU-Ländern ausgegeben werden oder ob dies für alle Aktien von in diesen Staaten residierenden Institutionen der Fall sein soll. Ein möglicher Kompromiss wäre ein länderspezifisches Vorgehen.

Jetzt müssen die technischen und rechtlichen Details noch abgeschlossen werden, was bis Sommer 2016 dauern könnte.

Falls es keine böse Überraschung in letzter Minute gibt, würde der Beschluss zu einer Steuer führen, die natürlich bis zu einem gewissen Punkt abgeschwächt wäre. Allerdings führen die jetzigen Kompromisse nicht zu einer katastrophal schwachen Steuer, wie es eine Weile schien und wie es für die Zivilgesellschaft völlig inakzeptabel gewesen wäre. Wenn das Endergebnis dem aktuellen Stand der Verhandlungen entspräche, wäre das Abkommen für die Zivilgesellschaft akzeptabel.

\*\*\*\*\*

## Kurzinfo: EU-Gesetzgeber schwächen Begrenzung von Nahrungsmittelspekulation (MiFIDII-MiFIR)

Die Umsetzung der neuen Gesetze für Börsen in der EU (MiFIDII-MiFIR,) die auch Grenzen für die Spekulation mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen setzen (für Hintergrund siehe [Newsletter Februar 2015](#)), wird durch die europäischen Gesetzgeber auf verschiedene Weisen geschwächt. Diese haben am 28. September 2015 Entwürfe für [technische Standards](#) veröffentlicht.

Erstens hat die europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) vorgeschlagen, dass eine Person bzw. ein Unternehmen bis zu 35% der Terminverträge beim Handel mit einem konkreten Rohstoff halten darf. Generell sollen nationale Behörden die Wahl haben, Positionslimits pro Person/Unternehmen und pro Börse zwischen 5% und 35% festzusetzen. Allerdings können selbst 5% in den Händen eines Spekulanten einen erheblichen Effekt auf einige Börsen haben. Zweitens hat die ESMA nicht ausgeführt, wie die Markt- und Preisschwankungen an einer Börse bei der Entscheidung über Positionslimits berücksichtigt werden sollen, auch wenn dies im Gesetz so steht und ein bedeutender Grund war, weshalb Posi-

tionlimits gefordert wurden, nachdem Preiserhöhungen für Nahrungsmittel für Hunger und Aufstände gesorgt hatten. Drittens regeln die Entwürfe nur schwach, wie nichtfinanzielle Unternehmen oder Personen, die spekulieren, reguliert werden und ggf. auch mehr Kapital vorhalten sollen (z.B. durch eine schwache Definition von „Nebentätigkeit“ für große Rohstoffhändler). Viertens bittet die ESMA um eine einjährige Verzögerung der Anwendung von MiFIDII-MiFIR, da die benötigte [Datenerfassung und die benötigten Berichtsinstrumente](#) nicht zum 1. Januar 2017 fertig seien.

Die Position der ESMA wurde sehr stark von der Finanz- und Energiewirtschaft beeinflusst, die beide starke Lobbyarbeit betreiben. Das EU-Parlament hat bereits gegen diese Entwicklungen protestiert und verhandelt mit der Kommission über Verbesserungen und Kompromisse zu den ESMA-Vorschlägen.

\*\*\*\*\*

## Kalender

### Dezember

- **14-17, EP (Straßburg):** Plenum
- **17-18, Europäischer Rat (Brüssel)**
- **31, G7:** Ende der deutschen Präsidentschaft

### Januar

- **6, COM:** Öffentliche Konsultation über gedeckte Schuldverschreibungen in der Europäischen Union
- **6, COM:** Sondierung: EU-Rechtsrahmen für Finanzdienstleistungen
- **6, COM:** Öffentliche Konsultation zur Überarbeitung der Verordnung über Europäische Risikokapitalfonds (EuVECA) und der Verordnung über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum
- **8, COM:** Neuauflage der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage (GKKB)
- **14, COM:** öffentliche Konsultation zu Auswirkungen von Höchstvergütungen im Rahmen der Eigenkapitalrichtlinien (CRD IV)

\*\*\*\*\*

**Herausgeber:** Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung, WEED e.V., Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin. Die englische Originalfassung wird gemeinsam mit der niederländischen Organisation SOMO herausgegeben.

**Kontaktperson:** Markus Henn, Tel. 0049-30-27582249, [markus.henn@weed-online.org](mailto:markus.henn@weed-online.org)

[www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)