

Die Finanztransaktionsteuer

Technisch machbar und ökonomisch überfällig

Das enorme Handelsvolumen und die rasante Expansion der Finanzmärkte stehen im vehementen Widerspruch zu ihrer mangelnden Besteuerung. Insgesamt wird auf den Finanzmärkten nahezu das 100-fache des BIPs aller OECD-Länder umgesetzt, allein an der Frankfurter Derivatebörse EUREX das deutsche BIP rund 60-mal. Das Volumen von Devisentransaktionen liegt etwa 70-mal höher als der Welthandel. Kontinuierlich auf Platz 1 des Devisenhandels befindet sich die Deutsche Bank, 2008 mit einem weltweiten Marktanteil von 22 Prozent. Der Handel mit Wertpapieren und Devisen erfolgt immer kurzfristiger: 80 Prozent aller Transaktionen wechseln in weniger als acht Tagen, 40 Prozent sogar in weniger als zwei Tagen, ein Teil der Positionen wird im Minuten- und Sekundentakt umgeschlagen.

Zum einen haben viele Staaten Steuern auf Finanztransaktionen in den letzten zwanzig Jahren abgeschafft – so Deutschland, Österreich, Dänemark, die Niederlande, Schweden, Spanien, Japan und die USA. Dieses geschah mit dem Argument der Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hintergrund steigender Kapitalmobilität bzw. aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse.

Zum anderen besteuern etliche Länder Wertpapiertransaktionen nach wie vor, bisher jedoch nicht flächendeckend für alle Finanztransaktionen und sehr unterschiedlich ausgestaltet. Hierzu zählen acht Länder innerhalb der EU-27 (Belgien, Großbritannien, Irland, Finnland, Griechenland, Zypern, Malta und Polen) ebenso wie die Schweiz, China und weitere außereuropäische Staaten. Frankreich, Belgien und Österreich haben sich für die Einführung einer Besteuerung des Devisenhandels (zweistufige Tobin-Steuer) ausgesprochen – vorausgesetzt, weitere europäische Länder schließen sich an.

Die Zeit ist reif, um die ursprüngliche Börsenumsatzsteuer zu einer allgemeinen Finanztransaktionsteuer auszubauen. Dieses verhindert die Steuerumgehung durch einen Ersatz besteuert durch nicht-besteuerte außerbörslich gehandelte Wertpapiere: Denn nicht nur Devisen, auch Wertpapiere werden zunehmend außerbörslich gehandelt – vor allem von schwergewichtigen Akteuren wie den Banken selbst und grundsätzlich alle nicht-standardisierten und nicht-börsenzugelassenen Finanzprodukte.¹ Studien belegen die Machbarkeit einer Finanztransaktionsteuer.² Die Implementierung bleibt

¹ Außerbörsliche Geschäfte unterliegen bzw. unterlagen z.B. in Frankreich, Finnland und Italien bereits einer Besteuerung.

² U.a. Bruno Jetin und Lieven Denys (2005): Ready for Implementation. Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and its Implementation in the EU, hrsg. von WEED e.V., Berlin mit dem Schwerpunkt einer Besteuerung des Devisenhandels und Stephan Schulmeister, Margit Schratzenstaller und Oliver Picek (2008): A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects, erschienen im Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO, Wien hinsichtlich einer umfassenden Finanztransaktionssteuer auf den börslichen wie außerbörslichen Wertpapier- und Devisenhandel.

eine Frage des politischen Willens. Wer, wenn nicht DIE LINKE., sollte Vertreterin einer umfassenden Steuer auf Finanztransaktionen sein.

1 Wer und was soll besteuert werden?

Besteuert werden sollen Banken und andere Wertpapier- und Devisenhändler (Broker) sowie deren Großkunden: Versicherungen, Großunternehmen, Investment-, Pensions- und Hedgefonds etc. – all jene, die regen Anteil am Finanzhandel haben. Ausgenommen sind Privatpersonen und KMU, wenn ein festgelegtes Volumen nicht überschritten wird. Mit Blick auf die Verteilungswirkung ist die Steuer optimal, da sie das Geld dort holt, wo es im Überfluss vorhanden ist.³

Dabei entfällt die Steuer schlichtweg auf alle Arten von Wertpapier- und Devisentransaktionen, die über deutsche Handelsplätze erfolgen:

- ❖ alle börslichen Wertpapiertransaktionen (Aktien, Anleihen, Derivate)
- ❖ alle außerbörslichen Wertpapiertransaktionen
- ❖ alle Devisentransaktionen

Nicht betroffen sind Erstemissionen. Denn der Erwerb von Erstemissionen ist realwirtschaftlich nützlich: Hier führen Aktien und Anleihen dem Unternehmen neues Kapital zu, und Derivate erfüllen ihre Sicherungsfunktion (*Primärmarkt für die Wertpapierfinanzierung*). Eine europäische Richtlinie verbietet zudem die Besteuerung von Erstemissionen – mit dem Argument der Integration und Stärkung europäischer Kapitalmärkte. Die Finanztransaktionssteuer zielt allein auf den anschließenden Handel, der keine Finanzierungsfunktion mehr erfüllt, sondern der auf Handels- bzw. Spekulationsgewinne zielt (*Sekundärmarkt für den Wertpapierhandel*).

2 Wie hoch ist der Steuersatz?

Das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) schlägt einen Steuersatz von **0,01 Prozent** vor, **wovon Käufer und Verkäufer mit 0,005 Prozent je die Hälfte tragen**. *Erstens* ist ein geringer Steuersatz die ideale Lösung, um nur die kurzfristigen und rein spekulativen und nicht die langfristigen und realwirtschaftlich erwünschten Transaktionen zu belasten wie z.B. Devisentransaktionen, die für den Export und Import von Gütern und Dienstleistungen oder bei Direktinvestitionen anfallen. *Zweitens* beeinträchtigt dieser niedrige Steuersatz nicht die Liquidität im Interbankenhandel, den Banken sowohl zu ihrer Refinanzierung als auch zum Eigenhandel nutzen, ohne dass eine Transaktion eindeutig der einen oder anderen Funktion zugeordnet werden könnte. Klar ist jedoch, dass die Refinanzierung keinen Handel im Minuten- oder Sekundentakt erfordert, wie ihn allen voran die Banken betreiben. Deshalb sollte die Steuer den Interbankenhandel auf jeden Fall einschließen, ohne allerdings die Liquidität zu belasten, was destabilisierend wirken würde. *Drittens* legt eine vorerst nationale

³ Banken, Fondsgesellschaften etc. werden versuchen, die Steuer auf ihre Endkunden zu überwälzen. Hier greift der Wettbewerb, indem Verbraucher die Preise verschiedener Anbieter vergleichen können.

Einführung der Steuer zunächst einen – später zu erhöhenden – Bagatellsteuersatz nahe, um die Umgehung durch eine Verlagerung des Handels zu vermeiden.⁴

3 Gibt es Umgehungsmöglichkeiten?

Gegner einer Steuer auf Finanztransaktionen argumentieren gern, dass eine solche Steuer umgangen werden könne. Das ist richtig und zugleich ein besonders primitives Argument. Denn alle Steuern können umgangen werden, was auch geschieht – die Lohnsteuer durch Schwarzarbeit, die Tabaksteuer durch Zigarettenschmuggel und im großen Stil Einkommen-, Vermögen- und Unternehmensteuern durch Steuerflucht. Doch niemand würde mit dem Verweis auf Schwarzarbeit die Abschaffung der Lohnsteuer fordern.

Deutschland weist ebenso wie Frankreich, Großbritannien und die Schweiz erhebliche Standortvorteile durch die ausgeprägte Infrastruktur und den konzentrierten Handel auf. Es ist daher nicht zu erwarten, dass dieser Vorteil durch eine Steuer in geringer Höhe überkompensiert wird. Aktuell befürwortet etwa auch der österreichische Finanzstaatssekretär Matznetter die nationale Einführung der Finanztransaktionsteuer als möglichen Einstieg. Ohne Frage ist eine Umsetzung der Steuer auf europäischer Ebene einschließlich Großbritannien und der Schweiz als bedeutende Handelszentren außerhalb der Eurozone erheblich effektiver: Es können nicht nur mehr Einnahmen erzielt, sondern es kann auch eine deutliche Lenkung erreicht werden. Eine Verlagerung der Transaktionen ist dann umso unwahrscheinlicher, zumal der Handel zeitzonebezogen erfolgt.

Weiterhin ist es entscheidend, durch technische Verfahren der Steuereinzahlung, durch eine entsprechende Gesetzgebung und eine wirksame Steuerfahndung dafür zu sorgen, dass Steuerhinterziehung genauso verfolgt wird wie Eigentumsdelikte. Erfreulicherweise hat die EU eine Reihe von Gesetzen zur Bekämpfung der Geldwäsche erlassen, in deren Folge das für den Wertpapier- und Devisenhandel zentrale Informationssystem SWIFT⁵ seine Angaben erweitern musste. Nun stellt es zugleich alle Informationen bereit, die auch für eine Besteuerung von Finanztransaktionen notwendig sind.

4 Welche Einnahmen sind zu erwarten?

Das enorme Handelsvolumen führt zu einer entsprechend großen Steuerbasis. Daher reicht ein geringer Steuersatz, um bereits erhebliche Einnahmen zu erzielen. Die Schätzungen der Einnahmen variieren stark, was angesichts der noch fehlenden Erfahrung selbstverständlich ist. Das macht es umso sinnvoller, von Spannen auszugehen statt von exakten Werten. Das WIFO schätzt die Einnahmen anhand von drei Szenarien, indem wahlweise ein leichter, mittlerer oder starker Rückgang der Umschlagshäufigkeit infolge der Steuer angenommen wird. Dabei ist berücksichtigt,

⁴ In Schweden hatte eine Börsenumsatzsteuer von 2 Prozent – je 1 Prozent für Käufer und Verkäufer – nicht nur dazu geführt, dass durch den weitestgehend nach Großbritannien ausweichenden Handel kaum neue Einnahmen erzielt wurden. Sondern zugleich schrumpften die Einnahmen der Einkommensteuer aus Kapitalerträgen, was insgesamt einen negativen Einnahmeeffekt erbrachte und in der Abschaffung der Steuer endete.

⁵ SWIFT = Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

dass der gleiche Steuersatz je nach Wertpapier- und Transaktionsart unterschiedlich wirkt: Der Steuersatz fällt umso stärker ins Gewicht, je niedriger die Transaktionskosten der Informationssuche und Abwicklung eines Geschäfts ausfallen und je weniger Bargeld eingesetzt wird (hohe Hebelwirkung), insbesondere also bei Derivaten mit hoher Hebelwirkung.

Bei einem Steuersatz von 0,01 Prozent geht das WIFO von folgendem Rückgang der Umschlagshäufigkeit aus: 0 bis 5 Prozent bei börsengehandelten Aktien und Anleihen, 10 bis 40 Prozent bei börsengehandelten Derivaten und 20 bis 40 Prozent bei außerbörslichen Geschäften.⁶ Mit den Umsätzen von 2007 ergibt das insgesamt Einnahmen von **10 bis 13 Mrd. Euro**, wovon der größte Teil mit 7 bis 9 Mrd. aus börsengehandelten Derivaten hervorgeht, gefolgt von 3 bis 4 Mrd. aus außerbörslichen Geschäften, während ein Rest von nur 0,2 bis 0,3 Mrd. auf börsengehandelte Aktien und Anleihen entfällt.

5 Wie wird die Steuer erhoben?

Die technischen Möglichkeiten stellen die Mittel bereit, Finanzströme mit geringem Aufwand zu besteuern. Finanzmärkte sind nahezu vollständig computerisiert und automatisiert, um die Transaktionen schnell und zu geringen Kosten abzuwickeln. Diese bereits bestehenden Zahlungsverkehrssysteme sind besonders sicher, weil Banken ein großes Interesse am fehlerfreien Ablauf ihrer Geschäfte haben. Jede Transaktion wird genau dokumentiert, damit die betreffende Bank nachweisen kann, von wem eine Zahlung vorgenommen wurde und in welcher Höhe. Derselbe technische Apparat kann genutzt werden, um die Finanztransaktionsteuer zu erheben.

Alle Finanzakteure nutzen ein Informationssystem, das wichtigste ist SWIFT. SWIFT ist das Nervensystem der Finanzmärkte. Dabei könnte ein elektronischer Code an jedem Transfer – ähnlich dem Strichcode, wie er sich auf jedem Produkt im Supermarkt befindet – sämtliche Stufen einer Finanztransaktion begleiten und eine lückenlose Erfassung durch die Deutsche Bundesbank – zuständige Instanz für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im In- wie mit dem Ausland – gewährleisten, die am Ende prüft, ob die Steuer gezahlt wurde. Selbst telefonisch vereinbarte Geschäfte hinterlassen elektronische Spuren.

Wird ein Wertpapier über die Börse gehandelt, kann dort zugleich die Steuer eingezogen werden – wie bereits bis zur Abschaffung der Börsenumsatzsteuer 1990 in Deutschland problemlos geschehen. Der außerbörsliche Handel verläuft hingegen dezentral, weshalb auch die Steuererhebung verschiedene Wege einbeziehen muss. Läuft der Handel über elektronische Handelssysteme wie z.B. Reuters und EBS⁷, kann die Steuer über eine leichte Veränderung der Software ebenfalls automatisch und somit besonders effizient eingezogen werden. Handelt eine Bank direkt mit einer anderen

⁶ Es ist regulierungspolitisch sehr gelungen, dass der Lenkungseffekt besonders stark im hochspekulativen Derivatehandel sowie im unregulierten außerbörslichen Handel zur Geltung kommt. Zugleich ist die Stabilisierungsfunktion – insbesondere bei einem geringen Steuersatz – keineswegs zu überschätzen. Denn es gibt eine Reihe unterschiedlicher Erwartungen bzw. Faktoren, die die Volatilität beeinflussen. Die Ergebnisse einer Korrelation zwischen Steuersatz und Volatilität sind hoch widersprüchlich.

⁷ EBS = Electronic Broking Services.

Bank oder einem Broker, ist die Steuer dort von beiden Seiten bei Geschäftsabschluss zu entrichten. Entscheidend ist, dass die Steuer je Transaktion und nicht erst saldiert am Ende des Tages erfolgt, was rund 90 Prozent der Umsätze nicht in Erscheinung treten lassen würde.

Um den konzerninternen Handel zu erfassen, wären multinationale Konzerne zur Akkreditierung durch die Zentralbank zu verpflichten, wie es bei Banken der Fall ist. Damit müssten Konzerne Transaktionen genau wie Banken deklarieren.

6 Ist die Steuer mit dem EU-Recht vereinbar?

Solange der Steuersatz so niedrig ist, dass er die Wechselkurse nicht über Lenkungseffekte beeinflusst und damit den Bereich der Geldpolitik berühren würde, für den die EU innerhalb der Euro-Zone die exklusive Kompetenz hat, ist die Finanztransaktionsteuer rechtlich national einführbar. Ein höherer Steuersatz bzw. eine zweite Stufe müsste durch die EU beschlossen werden. Weiter gilt: Auch wenn die Steuerhoheit national ist, müssen die EU-Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Kapitalverkehrsfreiheit gewahrt bleiben. Dieses ist der Fall: Da die Steuer alle Transaktionen unabhängig von der Währung umfasst, ist sie neutral und mit den EU-Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und der Freiheit des Kapitalverkehrs vereinbar.

7 Ausblick

Die nationale Einführung als Bagatellsteuer schafft zugleich eine wichtige Grundlage für die weitere multilaterale Koordination. Sobald neben Deutschland als Vorreiterin auch Großbritannien mitzieht und seine vorhandene, ausnahmenreiche Steuer entsprechend umgestaltet, wären damit die zentralen europäischen Handelsplätze erfasst. Dann könnte der Steuersatz hoch gesetzt werden, um stärker zu Stabilität und Einnahmen beizutragen, ohne dass eine Verlagerung des Handels von Deutschland nach Großbritannien zu erwarten wäre. Je mehr Länder sich anschließen, desto effektiver ist die Steuer. Zugleich muss nicht gewartet werden, bis der Letzte zustimmt. Es ist ein additiver Prozess. Einnahmen und Lenkung sind dabei kein Widerspruch. Keiner erwartet, dass der Handel vollkommen zum Erliegen kommt – ähnlich wie auch Steuern auf Genussmittel wie Alkohol und Tabak deren Konsum nicht aus der Welt schaffen.

Zugleich ist es eine passende Aufgabe für DIE LINKE., sich für die europäische Einführung der Steuer einzusetzen wie auch von österreichischen Grünen und Sozialdemokraten betrieben. EU-rechtlich kann – da dieses die Geldpolitik betrifft – nur dann eine zweite Stufe der Steuer eingeführt werden, um durch diese zeitlich begrenzte Zusatzsteuer im akuten Fall zur Krisenprävention beizutragen (erweitertes Modell der Tobin-Steuer nach dem Ökonomen Paul Bernd Spahn). Immerhin ist die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems ein vertraglich vereinbartes Ziel der EU. Zielzonen für Währungsschwankungen könnten mit einem zeitweisen Prohibitivsteuersatz gegen spekulative Attacken gesichert werden – zugunsten geldpolitischer Autonomie und realwirtschaftlich bestimmter Kurse. Weil steuerliche Bestimmungen in der EU Einstimmigkeit erfordern, bietet sich die „erweiterte Kooperation“ über zunächst acht EU-Mitgliedstaaten an wie von Lieven Denys, der als Jurist entscheidend am belgischen Gesetz zur Tobin-Steuer mitgearbeitet hat, vorgeschlagen.

Sobald die Steuer international koordiniert ist, sollte auch ein Teil der in den jeweiligen Ländern erzielten Einnahmen international koordiniert verwendet werden. Vor allem für die in der Finanztransaktionsteuer aufgehobene Devisentransaktionsteuer gilt traditionell der Anspruch, die Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Güter wie z.B. den Klimaschutz und für Projekte in Entwicklungsländern zu verwenden.⁸ Doch auch wenn die umfassende Finanztransaktionsteuer als erstes nur in Deutschland eingeführt ist und somit als nationale Steuer beginnt, kann sie einen globalen Beitrag leisten: indem ihre Einnahmen als Gegenfinanzierung zum ökologischen Umbau in Deutschland oder auch zur Entwicklungsfinanzierung beitragen⁹ ebenso wie als finanzpolitisches Leitbild.

Exkurs: Internationale Steuern und Entwicklungsfinanzierung

Internationale Steuern sind Steuern, die in mindestens zwei Ländern koordiniert erhoben werden und deren Einnahmen teilweise oder komplett für eine internationale Verwendung zweckbestimmt sind. Die Erhebung kann durchaus auf nationalstaatlicher Grundlage erfolgen, so dass nicht notwendigerweise eine internationale Institution erforderlich ist. Ein Beispiel ist die Flugticketsteuer, die 2006 als erstes von Frankreich, Brasilien und Chile eingeführt wurde und deren Einnahmen an Entwicklungsländer in einen Fonds für Medikamente gegen AIDS, Malaria und Tuberkulose fließen.

Internationale Steuern sind eine auf Dauer unumgängliche Ergänzung der nationalen Systeme, wenn Steuern weiterhin ihre Aufgaben erfüllen sollen. Unsere Steuersysteme, die im 19. und 20. Jahrhundert entstanden sind, waren für den Nationalstaat und dessen relativ geschlossene Volkswirtschaft konzipiert. Heute stößt eine auf der nationalstaatlichen Ebene ansetzende Steuerpolitik angesichts der Mobilität des Kapitals und transnationaler Konzerne an immer engere Grenzen. Folge ist die zunehmende Erosion nationaler Steuern durch das Wegbrechen der Unternehmen-, Kapital- und Vermögensteuern, während Lohneinkommen einer vergleichsweise weitaus höheren Steuerbelastung unterliegen. Internationale Steuern bieten eine Möglichkeit, der Verarmung der öffentlichen Hand und den daraus resultierenden Tendenzen der Entstaatlichung und Privatisierung etwas entgegenzusetzen. Neben den Möglichkeiten, Steuern zu umgehen, hat die Globalisierung neue Wege eröffnet, Gewinne zu erzielen. Es liegt nahe, einen Teil der globalisierungsbedingten Gewinne aus diesen Aktivitäten abzuschöpfen und umzuverteilen.

Die Chancen für internationale Steuern nehmen zu: Die strukturelle Krise der Staatsfinanzen hat inzwischen Ausmaße erreicht, bei denen die materielle und soziale Infrastruktur ernsthaft gefährdet ist. Eine Vorreiterrolle spielt Frankreich, indem Chirac sich als erster Staatschef eines Industrielandes aktiv für internationale Steuern zur Entwicklungsfinanzierung einsetzte.

⁸ Die von Deutschland bisher nicht erfüllte Verpflichtung, 0,7 Prozent vom BIP für Entwicklungshilfe bereitzustellen, wird unabhängig von der Finanztransaktionsteuer aufrechterhalten, der es dazu nicht bedarf.

⁹ Bestenfalls geschieht dieses, indem eine steuerliche Zweckbindung vereinbart wird, was in Ausnahmen zulässig ist bzw. solange der Gesamtbetrag der Ausgabeermächtigungen durch die Summe der Einnahmen gedeckt wird. Z.B. fließen die Einnahmen der deutschen Ökosteuer in die Pflegeversicherung.