

Durchbruch für die Finanztransaktionssteuer : das Gesetzgebungsverfahren zur EU-Direktive ist gestartet

Autor(en): **Wahl, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **31 (2011)**

Heft 61

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652487>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Durchbruch für die Finanztransaktionssteuer

Das Gesetzgebungsverfahren zur EU-Direktive ist gestartet

„Die Implementierung der Finanztransaktionssteuer“, so hielt ich im WIDERSPRUCH-Heft 58 fest, „liegt so nahe wie nie zuvor. Aber wenn sie denn kommt, dann nicht im Selbstlauf“. Und in der Tat, die Dynamik in der Auseinandersetzung um die Finanztransaktionssteuer (FTT) hat noch einmal deutlich zugenommen. Die EU-Kommission hat im September 2011 den Entwurf einer Direktive (European Commission 2011) vorgelegt, so dass die Steuer jetzt ins europäische Gesetzgebungsverfahren aufgenommen ist. Das ist ein politischer Durchbruch, auch wenn es angesichts der komplizierten Gemengelage in der EU noch keineswegs bedeutet, dass die Implementierung endgültig gesichert wäre. Denn gleichzeitig wächst auch der Widerstand der Finanzindustrie und ihrer politischen Sachwalter gegen die FTT, wie der jüngste Gipfel der G20 in Cannes 2011 gezeigt hat.

Frankreich ist zusammen mit Deutschland Vorreiter für die FTT. Als Gastgeber des G20 Gipfels 2011 hatte sich Sarkozy daher vorgenommen, das Projekt international voranzubringen. Das Ergebnis war allerdings enttäuschend. Die Mehrheit der G20-Mitglieder steht der FTT ablehnend oder gleichgültig gegenüber. Sarkozy stellte bei seiner Abschlusspressekonferenz selbst fest, „*dass es keinen Konsens gab, einige Länder sind stark dagegen.*“ So ist neben den USA, Kanada und Australien auch Großbritannien vehementer Gegner der FTT. Zur Ablehnungsfront gehören allerdings auch Schwellenländer, darunter Indien, Mexiko und die Türkei. Lediglich Brasilien, Argentinien und Südafrika haben nach Aussage des französischen Präsidenten Offenheit für die FTT signalisiert.

EU-Direktive ist von entscheidender Bedeutung

Vor diesem Hintergrund ist die Direktive der EU jetzt die zentrale Arena für die Durchsetzung der FTT. Der Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs war 2010 und 2011 eine starke Kampagne der Zivilgesellschaft vorausgegangen. Vor allem in Großbritannien, Frankreich und Deutschland wurde beträchtlicher Druck entfaltet, der sich in Hunderttausenden von Unterschriften niederschlug. Prominente Schauspieler stellten sich für Video-Clips zur Verfügung, es gab einen Aufruf von über 1'000 Ökonomen und im März 2011 verabschiedete auch das europäische Parlament eine Resolution, in der die Einführung der FTT in Europa für den Fall gefordert wurde, dass dies global vorerst nicht möglich sei.

Darüber hinaus ergaben Umfragen von Eurobarometer¹, dass im EU-Durchschnitt 61 Prozent der Bevölkerung eine FTT befürworten. In Ös-

terreich waren es sogar 80 Prozent, in Deutschland 71 Prozent und in Frankreich 69 Prozent. Selbst in Großbritannien waren es immerhin noch 65 Prozent. Von den Befürwortern sprachen sich wiederum 81 Prozent dafür aus, dass die EU eine Vorreiterrolle spielen und die Steuer gegebenenfalls allein einführen solle (Eurobarometer 2011). Vor diesem Hintergrund nahm die Kommission, die sich in der Vergangenheit mehrfach als Gegner der FTT geoutet hatte, einen Kurswechsel vor. Dabei dürfte natürlich eine besondere Rolle gespielt haben, dass die beiden Schwergewichte der Euro-Zone, Frankreich und Deutschland, auch hinter den Kulissen Druck auf Brüssel ausgeübt haben.

Der Entwurf der Direktive ist dann auch überraschend positiv ausgefallen. Allein die Tatsache, dass er überhaupt zustande gekommen ist, erteilt dem Hauptargument der Gegner, eine solche Steuer könne nur weltweit eingeführt werden, eine Absage. Das ist auch über den Einzelfall der FTT hinaus von Bedeutung, denn auch bei vielen anderen Themen wird darauf verwiesen, dass als Folge der Globalisierung Veränderungen nur noch weltweit möglich seien. Das gilt für Finanzmarktreformen ebenso wie für die Bekämpfung des Klimawandels. Wie die Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte jedoch zeigen, führen die Komplexität globaler Aushandlungsprozesse und die Heterogenität der Interessen der Akteure regelmäßig zu Blockaden. Das Scheitern des Kyoto-Protokolls ist nur eines der spektakulärsten Beispiele dafür, wie der Multilateralismus an seine Grenzen stößt.

Positiv hervorzuheben ist auch, dass im Entwurf der Direktive die Doppelfunktion, d.h. Generierung von Steuereinnahmen und regulatorische Effekte, ausdrücklich erwünscht wird. Bei den regulatorischen Effekten nennt die Direktive vor allem den Hochfrequenzhandel (HFT). Beim HFT werden computergestützt Transaktionen voll automatisiert im Nanosekundenbereich durchgeführt, und dies oft tausendfach am Tag. Damit werden selbst geringste Kursschwankungen von einem hundertstel Prozent für spekulative Geschäfte genutzt. Der HFT ist das avancierteste Beispiel dafür, wie sich Spekulation völlig von realwirtschaftlichen Prozessen abgelöst hat. Tempo und Automatisierung machen dieses Geschäftsmodell zu einem besonderen Stabilitätsrisiko. Selbst mit einem Steuersatz von nur 0.05 Prozent würden sehr viele dieser Geschäfte unrentabel.

Der ausdrückliche Verweis auf die regulatorische Funktion der FTT ist umso bemerkenswerter, als selbst manche NGOs noch vor der Krise einen Steuersatz von 0.005 Prozent ins Spiel gebracht hatten, um wenigstens einen kleinen Erfolg zu erzielen. Dazu argumentierten sie, dass ein so kleiner Steuersatz die Finanzmärkte nicht tangieren würde (Stamp out Poverty 2005). Die Kommission erwähnt auch *expressis verbis*, dass diese spekulativen Geschäfte sich völlig von der Realwirtschaft gelöst haben. Und schließlich übernimmt die Direktive das Argument, dass der Finanzsektor im Vergleich zur Realwirtschaft unterbesteuerter ist. Auch bei wichtigen Einzelheiten der Ausgestaltung der FTT ist der Vorschlag der Kommission

ziemlich nahe an das herangekommen, was die Zivilgesellschaft und heterodoxe Ökonomen fordern (Schulmeister 2011).

Fragen der Steuerbasis

So umfasst die Steuerbasis Aktien, Anleihen und Derivate. Bei Derivaten ist ausdrücklich der OTC-Handel² eingeschlossen. Der OTC-Handel ist so etwas wie der informelle Sektor der Wirtschaft. Schwarzmarkt würde man das bei der Realwirtschaft bezeichnen. Allerdings ist dieser informelle Sektor das größte Segment der Finanzmärkte. Kritiker der FTT hatten immer wieder behauptet, dass eine Transaktionssteuer durch den OTC-Handel leicht umgangen werden könnte. Allerdings sehen sowohl die EU als auch das Regulierungspaket der USA (Dodd-Frank Act) vor, dass zukünftig alle Transaktionen über zentrale Clearingstellen abgewickelt und in einem Handelsregister erfasst werden. Mit der Einbeziehung der OTC-Derivate wird also nicht nur die Steuerbasis der FTT breiter, sondern es werden auch die Umgehungsmöglichkeiten eingeschränkt. Allerdings ist diese Regulierung noch zu implementieren.

Bemerkenswert ist auch, dass bei Derivaten der Nennwert (*face value*) als Steuerbasis zugrunde gelegt wird. Ein Beispiel: Bei einem Future, mit dem der zukünftige Erwerb eines Aktienpakets über eine Million Euro (Nennwert) vertraglich festgelegt ist, wird die Million als Steuerbasis herangezogen, und nicht der Preis des Futures, der vielleicht drei bis fünf Prozent davon beträgt.

Eine Schwäche hat der Vorschlag der Kommission bei der Steuerbasis jedoch: Ausgenommen werden soll der Spotmarkt bei Devisen (anders als Derivate von Devisen, die von der Steuer erfasst werden). Spotmarkt heißt, dass der Zahlungsausgleich für ein Geschäft längstens innerhalb eines Tages abgeschlossen sein muss. Der Devisenumsatz (incl. Derivate) beläuft sich auf jährlich ca. 4 Billionen USD. Davon sind 1.5 Billionen Spotmarktgeschäfte. Da ist es natürlich eine beträchtliche Einschränkung der Steuerbasis, wenn ein Markt dieser Größenordnung steuerbefreit ist. Die Zivilgesellschaft macht daher Druck auf die Kommission, den Spotmarkt-handel mit Devisen ebenfalls zu besteuern.

Die Direktive sieht einen gesplitteten Steuersatz vor: 0.1 Prozent bei Aktien und Anleihen, 0.01 Prozent für Derivate. Während die 0.1 Prozent sogar über den Vorschlägen liegen, die von der Zivilgesellschaft gemacht wurden (meist 0.05 Prozent), liegt der Satz bei Derivaten nur bei 0.01 Prozent. Angesichts des enormen Volumens der Derivatemärkte würden damit nicht nur beträchtliche Einnahmen verschenkt, sondern auch der regulative Effekt eingeschränkt. Gerade viele derivative Produkte sind aufgrund ihrer Komplexität besonders destabilisierend. Daher müssen Derivate genauso hoch besteuert werden wie Aktien und Anleihen. Die Kommission rechnet mit bis zu 57 Mrd. Euro Einnahmen, wenn die FTT

in der EU-27 eingeführt würde. Dabei ist bereits eingerechnet, dass ein Teil des Handels gar nicht mehr stattfinden würde, da er unrentabel wird.

Erhebung, Umgehung – und „erweiterte Kooperation“

Eines der beliebtesten Argumente der Gegner der FTT lautet, dass die Steuer leicht zu umgehen sei. Nun kann jede Steuer umgangen werden – und wird ja auch tatsächlich umgangen. Deshalb käme aber niemand auf die Idee, die Lohnsteuer, die Mehrwertsteuer oder andere Massensteuern abzuschaffen. Allerdings sind die Chancen der Umgehung gerade bei der FTT geringer als bei vielen anderen Steuern. Grund dafür ist, dass die Finanzindustrie für ihre Geschäfte selbst sehr sichere Verfahren für die Durchführung von Transaktionen entwickelt hat. So wurden technische Plattformen (das sind z.B. Informationssysteme wie *SWIFT*, oder Zahlungsausgleichssysteme wie *TARGET* oder *CLS – Continuous Link Settlement Bank*) entwickelt, über die alle Transaktionen durchgeführt werden. Damit hätten aber die Zentralbanken elektronischen Zugang zu allen Transaktionen und könnten – ähnlich einem elektronischen Strichcode, wie man ihn auf jedem Preisschild im Supermarkt findet – automatisch und praktisch ohne Mehrkosten die Steuer abbuchen und an den Staatshaushalt überweisen.

Theoretisch kann man die elektronischen Plattformen auch umgehen. Aber das würde die Transaktionskosten beträchtlich erhöhen und könnte – wegen der erhöhten Unsicherheit – auch die Bonität der entsprechenden Finanzmarktakteure beeinträchtigen. In den meisten Fällen dürfte es daher teurer werden, die Steuer zu umgehen, als sie zu entrichten. Bei der Erhebung der Steuer soll die sogenannte *accrual rule* angewendet werden. Das bedeutet, dass die Steuer in Echtzeit anfällt, sobald eine Transaktion stattfindet. Dieses Verfahren (*Gross Real Time Settlement*) hat den Vorteil, dass nicht erst am Ende eines Handelstages, wenn der Nettzahlungsausgleich (*netting*) zwischen Handelspartnern stattfindet, die Steuer nur einmal anfällt. Damit werden vor allem häufig wiederholte spekulative Operationen, vorneweg der Hochfrequenzhandel, getroffen. Wenn ein Computer also tausend Transaktionen am Tag durchführt, fällt auch die Steuer tausend mal an. Das dürfte die entsprechenden Geschäftsmodelle unrentabel machen und zum Verschwinden bringen.

Ein weiterer Pluspunkt der Richtlinie ist das *Sitzlandprinzip*. Das bedeutet, dass jede Transaktion, bei der zumindest der Käufer oder Verkäufer aus dem Geltungsbereich des Gesetzes kommt, besteuert wird. Kommen beide aus dem Geltungsbereich, wird die Steuer auf beide aufgeteilt. Ist nur einer steuerpflichtig, so hat er den Anteil des anderen mit zu übernehmen. Damit wird auch ein Geschäft mit einem Partner in Singapur oder auf den Bermudas besteuert, wenn ein Handelspartner aus Europa kommt. Die Steuereinnahmen würden in diesem Modell proportional zu den Handelsaktivitäten ihrer Finanzinstitutionen auf die Mitgliedsländer verteilt.

Alles in allem hat die Kommission in ihrem Entwurf also eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, die die Umgehung der Steuer nicht einfach machen. Allerdings muss man realistischerweise sehen, dass damit noch nicht alle Schlupflöcher geschlossen sind. Gegen die Verlegung des juristischen Sitzes etwa von Fonds, deren Geschäft auf Hochfrequenzhandel basiert, hat die Kommission kein Gegengift vorgesehen. Hier wäre eine Strafsteuer, wie sie z.B. auch die britische *Stamp Duty* vorsieht, ein Mittel, sowie generell die konsequente Bekämpfung von Steuerparadiesen. Staaten, die mit ihrem Bankgeheimnis staatlich sanktionierte Hehlerei betreiben oder durch Niedrigsteuern Anreize zur Steuerhinterziehung für Ausländer setzen, müssen generell schärfer angepackt werden. Als Vorbild könnte hier der Umgang der US-Behörden mit der Schweiz dienen.

Die FTT soll der Direktive zufolge in der gesamten EU eingeführt werden. Da Großbritannien aber nicht bereit sein wird, die Steuer einzuführen (ebenso wie Schweden und die Tschechische Republik), wird inzwischen auch die Einführung in der Eurozone über die sogenannte erweiterte Kooperation (*enhanced cooperation*) in Betracht gezogen.³ Der deutsche Finanzminister hat sich bereits mehrfach in diesem Sinne geäußert. Das würde sowohl das Steueraufkommen reduzieren als auch den regulatorischen Effekt vermindern. Aber inzwischen setzt sich auch unter Politikern immer mehr die Einsicht durch, dass das Beharren auf europaweiten Konsens zu Handlungsblockaden führt. Daher gewinnen „Koalitionen der Willigen“ an Attraktivität. Mit ihnen können Vorreiter nicht nur einen Vorsprung bekommen, sondern auch bei anderen eine entsprechende Dynamik auslösen, sofern ihr Projekt sich als erfolgreich erweist.

Schwachpunkt: Verwendung der Einnahmen

Ginge es nach der EU Kommission, würden die Steuereinnahmen – oder zumindest ein Teil – der EU zufließen. Das allerdings wird von vielen Mitgliedsländern – darunter Deutschland und Frankreich – abgelehnt. Denn es würde die Position der supranationalen Ebene Brüssel in der Gesamtarchitektur der EU stärken. Deren finanzielle Spielräume würden größer, ebenso ihr politischer Einfluss. Da der Kommissionsvorschlag in diesem Punkt grundlegende Strukturfragen der EU tangiert, dürfte er gegenwärtig keinerlei Erfolgsaussichten haben. Diese Konstellation ist der Kommission natürlich bekannt. Von daher ist ihr Vorschlag zur Verwendung wohl vor allem taktisch motiviert, um in der anstehenden Aushandlung des neuen EU-Budgets einen Verhandlungsschip in die Hand zu bekommen.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist zudem problematisch, dass nicht einmal die Verwendung wenigstens eines Teils der Einnahmen für Entwicklungs- und Umweltfinanzierung vorgesehen ist. Das Budgetrecht lässt eine vorherige Zweckbestimmung von Steuereinnahmen nicht zu. Das ist in vielen Mitgliedsstaaten ähnlich. Allerdings sind informelle Absprachen

z.B. auf parlamentarischer Ebene möglich, die eine Zweckbestimmung ermöglichen. So existiert z.B. im deutschen Bundestag eine Initiative von Entwicklungs- und Finanzpolitikern, die in einer Art *Gentlemen's Agreement* einen Teil der Einnahmen aus der FTT in die Entwicklungsfinanzierung lenken wollen.

Wie geht es weiter?

Wenn ein Projekt es schon soweit gebracht hat, zur Gesetzgebungsinitiative in der EU zu werden, stehen die Chancen für seine Durchsetzung recht gut. Hinzu kommt, dass die politischen Rahmenbedingungen für Rückenwind sorgen: Es besteht dringender Bedarf an zusätzlichen Finanzquellen, und die Bereitschaft zur Regulierung des Finanzsektors bei den politischen Funktionseliten in Europa wächst. Das absehbare Andauern der Euro-Krise dürfte diesen Trend noch verstärken. Auch dass die beiden größten Volkswirtschaften der Eurozone – Deutschland und Frankreich – sich für die FTT einsetzen, verbessern deren Chancen.

Allerdings gibt es noch Risiken, die einen endgültigen Erfolg in Frage stellen oder zumindest länger hinauszögern könnten. So gibt es auch innerhalb der Eurozone noch einige Länder, die gegenüber einer Lösung in der Euro-Zone skeptisch sind, vor allem die Niederlande. Auch Italien hat sich bisher bedeckt gehalten. Hinzu kommt, dass die komplizierten Entscheidungsstrukturen Brüssels immer wieder Raum für Verschleppungs- und Verwässerungsversuche der Finanzlobby eröffnen. Daher gibt es noch keinen Grund, Druck von unten wegzunehmen.

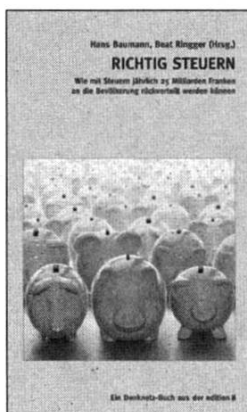
Insgesamt ist der Weg der FTT ein Lehrstück dafür, wie komplex Veränderungsprozesse unter Bedingungen international vernetzter Volkswirtschaften verlaufen. Dass die FTT es inzwischen so weit gebracht hat, ist auch ein Erfolg für jene Kräfte der Zivilgesellschaft sowie für linke Politiker und heterodoxe Ökonomen, die sich seit Jahren dafür einsetzen. Allerdings steht auch fest, dass letztlich der anhaltende Problemdruck der Finanzkrise ausschlaggebend ist. Vor dieser Krise wäre die Durchsetzung der FTT ein sensationeller Erfolg gewesen. Im Zusammenhang dieser Krise historischen Ausmaßes ist die Steuer heute jedoch nur noch ein Element in einem viel umfangreicheren Set von Reformen höchster Dringlichkeit.

Anmerkungen

- 1 Eurobarometer ist eine regelmäßige Umfrage zu allen europarelevanten Themen.
- 2 OTC = Over the Counter, d.h. außerbörslicher und bilateraler Handel ohne jede Kontrolle und Aufsicht.
- 3 Demnach müssen mindestens neun Mitgliedsländer mitmachen; bekanntestes Beispiel für diese Methode ist das Abkommen von Schengen, mit dem die illegale Migration in die EU bekämpft wird.

Literatur

- Eurobarometer. Directorate General for Communication Directorate C – Relations with Citizens PUBLIC OPINION MONITORING UNIT, 2011: EUROPEANS AND THE CRISIS Brussels, 22 June 2011. *European Parliament Eurobarometer (EB Parlemeter 75.2)* <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EN&id=40>
- European Commission, 2011: Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC. Brussels
- Stamp Out Poverty, 2005: A Sterling Solution. Implementing a stamp duty on sterling to finance international development. A report for Stamp Out Poverty by Dr Stephen Spratt of Intelligence Capital Limited. London
- Schulmeister, Stephan, 2010: Boom-Bust Cycles and Trading Practices in Asset Markets, the Real Economy and the Effects of a Financial Transactions Tax. Wien



Wer hat, dem wird gegeben

Hans Baumann, Beat Ringger (Hrsg.) **Richtig Steuern.** Wie mit Steuern jährlich 25 Milliarden Franken zugunsten der Bevölkerung rückverteilt werden können. 224 Seiten, broschiert, Fr. 25.–, ISBN 978-3-85990-169-8, ein Denkbuch aus der edition 8

In keinem andern Land der Welt sind die Vermögen ungleicher verteilt als in der Schweiz. Doch die bürgerlichen Eliten halten hartnäckig an ihrer Tiefsteuerstrategie fest und bevorteilen damit zusätzlich die Hyperreichen und die Grosskonzerne. Was tun diese mit den Steuergeschenken? Sie werfen sie auf die Finanzmärkte, die ohnehin massiv überkapitalisiert sind. Die Folge: das Karussell der Spekulationsblasen dreht sich noch schneller.

Aus dem Inhalt: Krise des Steuerstaats / Die Krise der gesellschaftlichen Investitionsfunktion / Die Schweiz vom Kopf auf die Füsse stellen / Verteilungsgerechtigkeit / Weltmarkterfolg auf Kosten der Frauen / Steuerhinterziehung in der Schweiz / Unternehmenssteuern / Steuern auf hohe Einkommen / Bodenbesteuerung / Erbschaftssteuern / Transaktionssteuern / Globalisierung und Standortkonkurrenz / Pauschalbesteuerung / Die Denkbuch-Steueragenda

