

Zimmermann, Hubert

Research Report

EU-11 als globale Avantgarde? Die Verhandlungen um eine Finanztransaktionssteuer

Global Governance Spotlight, No. 2/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Zimmermann, Hubert (2014) : EU-11 als globale Avantgarde? Die Verhandlungen um eine Finanztransaktionssteuer, Global Governance Spotlight, No. 2/2014, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175293>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

EU-11 als globale Avantgarde? Die Verhandlungen um eine Finanztransaktionssteuer

Hubert Zimmermann

Im Koalitionsvertrag Ende 2013 einigten sich Union und SPD darauf, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTS) in der EU als prioritäres Projekt voranzutreiben. Damit stiegen die Chancen für die Umsetzung einer Idee, die schon seit Jahrzehnten von zahlreichen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren propagiert wird. Ziel ist die Eindämmung spekulativer Transaktionen auf den Finanzmärkten. Lange Zeit schien die Realisierung einer supranationalen FTS utopisch, jedoch wird diese seit drei Jahren in der EU mit realistischen Erfolgsaussichten verhandelt. Die an den Gesprächen beteiligten 11 Mitgliedstaaten könnten somit eine internationale Vorreiterrolle einnehmen. Allerdings gestaltet sich der Verhandlungsprozess schwierig. Grund sind divergierende Interessen der Verhandlungspartner, Einwände der nicht beteiligten EU-Mitgliedsländer und massives Lobbying der Finanzindustrie. Es scheint, als ob die FTS letztlich nur in abgeschwächter Form kommt. Der schwindende politische Impetus könnte zu einer lückenhaften Implementation und damit zu einer Umsetzung, die die eigentliche Intention verfehlt, führen.

Eine Idee, deren Zeit reif ist?

Die Idee einer Steuer auf Finanztransaktionen hatte schon John Maynard Keynes in seiner General Theory of Employment, Interest and Money von 1936 erwähnt. Sie wird jedoch meist mit dem Namen des amerikanischen Ökonomen und Nobelpreisträgers James Tobin in Verbindung gebracht. Als Reaktion auf die Devisenspekulationen, die den Zusammen-

bruch des Bretton Woods Systems verursacht hatten, regte Tobin 1972 an, eine Steuer auf Devisengeschäfte einzuführen, um Auswüchse einzudämmen. Der Vorschlag widersprach jedoch der in den 1970er Jahren immer dominanter werdenden neoliberalen Ansicht, dass freie Kapitalmärkte wohlfördernd und effizient seien. Dieses Paradigma führte zur zunehmenden Öffnung der Kapitalmärkte in den OECD-Staaten und brachte eine enorme Ausweitung der internationalen Finanzströme mit sich, die auch durch die Finanzkrise nicht unterbrochen wurde. Ereignisse, wie die Asienkrise 1997/98 oder die Russlandkrise 1998/99 gaben der insbesondere von globalisierungskritischen Organisationen immer wieder propagierten Idee einer FTS neuen Auftrieb. Allerdings sprachen sich die USA und Großbritannien, die von den weltweit größten Finanzplätzen New York und London profitierten, strikt dagegen aus. Eine Umsetzung der Steuer erschien somit utopisch, vor allem angesichts der Notwendigkeit internationaler Kooperation bei ihrer Einführung. Nur so kann nämlich verhindert werden, dass Finanzmarktakteure sich der Erhebung durch Arbitrage (Geschäftsverlagerung in Territorien ohne FTS) entziehen können. Als Negativbeispiel wird häufig Schweden genannt, welches von 1985 bis 1992 eine FTS einführte, die nur Händler mit inländischem Sitz betraf. Dies führte zu einer massiven Verlagerung von Finanztransaktionen ins Ausland und einem Schrumpfen des Wertpapierhandels, so dass die Einnahmen aus der neu eingeführten Steuer sehr gering waren und das Experiment scheiterte. Erst die weltweite Finanzkrise seit 2007 hat eine praktische Umsetzung von Finanztransaktionssteuern wieder denkbar werden lassen. Einige Länder, wie Frankreich und

Italien, setzten national eine limitierte Version um. Die Einführung einer supranationalen FTS, die von vielen ihrer Befürworter als einzig probates Mittel zur Zähmung der Finanzmärkte bezeichnet wird, ist aber unverzichtbar, um der Idee zum Durchbruch zu verhelfen. Die derzeit laufenden Verhandlungen von 11 Mitgliedstaaten der Eurozone sind wohl auf lange Sicht die letzte Chance, die Steuer in international koordinierter Form umzusetzen.

Argumente für die FTS

Grundlegendes Ziel einer Finanztransaktionssteuer ist es, die Finanzmärkte wieder stärker in Einklang mit realwirtschaftlichen Gegebenheiten zu bringen. Dazu sollen durch eine geringe Steuer auf Finanztransaktionen die Handelsaktivitäten auf das tatsächlich notwendige Maß zurückgeführt und die Haltedauer von Finanztiteln verlängert werden. Exzessive Hebelungen und Spekulationsgeschäfte mit Derivaten und anderen spekulativen Papieren sowie der Hochfrequenzhandel sollen eingedämmt werden. Eine zusätzliche Attraktion der FTS wären die hierdurch generierten Einnahmen, die dazu dienen können, die Kosten der Bekämpfung von Finanzkrisen in erster Linie der Finanzwirtschaft selbst und nicht dem Steuerzahler aufzubürden. Die progressive Wirkung einer solchen Steuer, die vor allem Gutverdienende treffen würde, hat gleichzeitig das Potenzial, die zunehmenden Ungleichheiten der Einkommensverteilung in vielen Ländern zu mindern, da sie wesentlich auch auf Kapitalgewinne in hoch entwickelten Finanzmärkten zurückzuführen sind. Viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fordern, die Einkünfte als Entwicklungshilfegelder zu verwenden. In der angelsächsischen Welt wird die FTS daher häufig als Robin-Hood-Tax bezeichnet.

Aus diesen Gründen wurde die FTS nach Ausbruch der Finanzkrise 2007 zu einer der am intensivsten diskutierten Möglichkeiten, die globalen Finanzmärkte über Besteuerung zu regeln und so die staatliche Kontrolle über den Finanzsektor wiederzugewinnen. Parteien, Kirchen, globalisierungskritische NGOs und Prominente wie Bill Gates riefen zur Einführung der Steuer auf. Auf offizieller Ebene wurde die Maßnahme seit Mitte 2009 zunächst von den G20 diskutiert, die den Internationalen Währungsfonds (IWF) mit einer Machbarkeitsstudie beauftragten. Auf den folgenden G20-Gipfeln stellte sich allerdings schnell heraus, dass die meisten Teilnehmer und auch der IWF der FTS ablehnend gegenüber standen. Beim G20-Treffen in Toronto im Juni 2010 kündigten Deutschland und Frankreich an, auf eine EU-weite FTS hinzuarbeiten. Nach einer letzten vergeblichen Initiative des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy vor dem G20-Gipfel in Cannes war die globale Einführung vorerst gescheitert. Die USA, Großbritannien, aber auch viele Schwellenländer lehnen die FTS aus einer Vielzahl von Gründen weiterhin ab.

Argumente gegen die FTS

Die verschwindend geringe Aussicht auf eine FTS, die alle wichtigen Finanzzentren umfasst und die ganze Breite der globalen Finanzströme abdeckt, ist das häufigste Argument gegen die FTS. Gegner verweisen aber auch auf die Schwierigkeit, zwischen „nützlichen“ und „schädlichen“ Finanztransaktionen zu unterscheiden. Aufgrund dessen würden auch Kleinsparer sowie normale Investoren von der Steuer getroffen, zumal Finanzinstitute die entstehenden Kosten auf diese abwälzen würden. Auch könnten unvorhergesehene Folgen eintreten: So warnt die Europäische Zentralbank (EZB) davor, dass die FTS den sogenannten Repo-Markt, auf dem sich Geschäftsbanken untereinander kurzfristig Geld leihen, zum Erliegen bringen, und damit eine erneute Kreditklemme wie 2008 entstehen könnte. Gleichzeitig wird das Potenzial der FTS, erneute Finanzkrisen zu verhindern, von den meisten Studien skeptisch beurteilt. Oft genannt werden auch die administrativen Kosten der Überwachung und Steuereintreibung sowie das ungelöste Problem der Verteilung der Einkünfte, falls sich eine größere Zahl von Staaten an der Steuer beteiligt. Zudem sei zu erwarten, dass Finanzmarktakteure ihre Aktivitäten verlagern und die Finanzplätze von Staaten mit FTS an Wettbewerbsfähigkeit verlieren – ein Problem, welches sich insbesondere im Gemeinsamen Markt der EU stellt, falls nicht alle Staaten daran teilnehmen.

Die Diskussion in der EU

Aus diesem Grund zielten die Pläne für eine europäische FTS zunächst auf eine Einführung in allen Mitgliedstaaten ab. Die Eskalation der Staatsschuldenkrise in der Eurozone verlieh den bis dahin unverbindlichen innereuropäischen Diskussionen neuen Schub. Bei den Beratungen über das Euro-Rettungspaket im Mai 2010 verabredeten die Finanzminister der EU, die Einführung einer FTS intensiv zu prüfen. Allerdings befürworteten zu diesem Zeitpunkt nur wenige Mitgliedstaaten die Steuer eindeutig. Länder wie Großbritannien, Luxemburg oder Schweden lehnten die FTS strikt ab. Auch die Europäische Kommission hatte sich zu Beginn noch skeptisch im Hinblick auf die Machbarkeit einer FTS geäußert, änderte ihre negative Einschätzung aber und veröffentlichte am 28. September 2011 eine Gesetzesvorlage zur EU-weiten Einführung. Der Vorschlag sah eine Steuer von 0,1% auf Aktien und andere handelbare Wertpapiere sowie 0,01% auf Derivate vor. Ausgenommen waren Staatsanleihen und der sogenannte Primärmarkt, d.h. die Erstausgabe von Aktien und Anleihen von Unternehmen. Die Kommission erwartete ein jährliches Steueraufkommen von ca. 57 Mrd. Euro, welches zwischen Mitgliedstaaten und EU aufgeteilt werden sollte. Am umstrittensten war die Frage nach dem Geltungsbereich der Steuer. Nach dem von der Kommission

in ihrem ursprünglichen Vorschlag verwendeten „Ansässigkeitsprinzip“ fällt die Steuer an, wenn eine der Transaktionsparteien in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ansässig ist – auch wenn das Geschäft in einem anderen Territorium stattfindet. Dies bringt die Gefahr mit sich, dass Finanzmarktakteure ihren Geschäftssitz verlagern. In einer zweiten Vorlage vom Februar 2013 kam deshalb das sogenannte „Ausgabeprinzip“ zur Anwendung, demzufolge alle Finanzinstrumente, die in den teilnehmenden Staaten ausgegeben werden, besteuert werden, selbst wenn die Käufer und Verkäufer in nicht teilnehmenden Staaten ihren Sitz haben.

Im Laufe des Jahres 2011 zeichnete sich ab, dass eine EU-weite FTS nicht realisierbar sein würde. Die Diskussion konzentrierte sich im Folgenden auf die Eurozone, zu deren Mitgliedern die entschiedensten Befürworter der Steuer wie Belgien, Deutschland, Frankreich und Österreich zählen.

Verstärkte Zusammenarbeit

Im Juni 2012 kündigten die Finanzminister der Eurozone an, die Einführung der Steuer nunmehr auf dem Weg der „Verstärkten Zusammenarbeit (VZ)“ zu behandeln. Notwendig ist die Beteiligung von neun Mitgliedstaaten. Strikte rechtliche Bedingungen machen die VZ aber juristisch angreifbar. So darf sie zum Beispiel den Binnenmarkt nicht gefährden, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Im Januar 2013 gaben die 27 EU Finanzminister dennoch grünes Licht für die Verhandlungen. Auch das EU-Parlament unterstützte das Verfahren mit großer Mehrheit.

Letztlich entschlossen sich 11 Staaten, den Verhandlungsprozess aufzunehmen: Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal, die Slowakei, Slowenien und Spanien. In einigen dieser Länder existiert schon eine limitierte FTS, zum Beispiel in Belgien, Frankreich und Italien. Ziel dieser Länder ist es, eine EU-weite FTS nach dem eigenen Vorbild zu gestalten, um ihre Anpassungskosten zu mindern. Im Februar 2013 legte die Kommission einen neuen Gesetzesvorschlag für die teilnehmenden Staaten vor, der den früheren Entwurf noch verschärfte, insbesondere durch die Aufnahme des erwähnten Ausgabepinzips. Großbritannien reichte daraufhin eine Klage beim Europäischen Gerichtshof gegen das geplante Gesetz ein. Mitte 2013 gerieten die Verhandlungen ins Stocken. Mitursächlich war ein von der Rechtsabteilung des Rates veröffentlichter Bericht, der die Extraterritorialität der geplanten Steuer als nicht rechtskonform bezeichnete. Die Kommission und die EU-11 wiesen diese Auffassung zurück. Die rechtliche Unsicherheit überschattet jedoch die laufenden Verhandlungen. Meinungsverschiedenheiten der beteiligten Staaten sowie die Ungewissheit über

den Ausgang der Bundestagswahlen in Deutschland taten ihr Übriges.

Aktueller Verhandlungsstand

Die Kommissionsvorschläge und die EU-11-Verhandlungen werden von einem massiven Lobbying der Finanzindustrie gegen die Pläne begleitet. Dies hat dazu geführt, dass die schon vorher nicht übereinstimmenden Positionen der Verhandlungspartner noch weiter auseinander driften. Der umfassende Vorschlag der Kommission ist nicht mehr durchsetzbar. So führt die Nicht-Miteinbeziehung des Repo-Markts dazu, dass die zu erwartenden Einnahmen sehr viel geringer sein werden als von der Kommission ursprünglich veranschlagt. Länder wie Italien und Spanien lehnen zudem die Besteuerung von Staatsanleiheverkäufen aus Sorge um die Nachfrage ab. Frankreich befürwortet eine Ausnahmeregelung für bestimmte Derivate, um die auf diesem Sektor tätigen französischen Großbanken zu schonen. In Deutschland wurde die FTS Bestandteil der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD. Es handelte sich um eine Konzession der ursprünglich skeptischen Union für die Zustimmung der SPD zum Fiskalpakt im Rahmen der Eurokrise. Im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission will die Große Koalition auch Währungstransaktionen besteuern. Die SPD spricht sich zudem entschieden gegen die Ausnahmen bei Finanzinstrumenten wie Derivaten aus, die von Frankreich gefordert worden sind. Um den umfassenden Ansatz der Koalitionsvereinbarung gesichtswahrend zu retten, sprach sich die deutsche Regierung deshalb bei den letzten Gesprächen für eine schrittweise Einführung der FTS aus. Diese soll zunächst nur Aktien umfassen, dann aber nach und nach auf alle Wertpapierarten ausgedehnt werden. Das abgestufte Vorgehen ist auch der Grundtenor der letzten deutsch-französischen Gespräche zu dieser Thematik am 18. Februar 2014. Eine grundsätzliche Übereinkunft in diesem Sinne noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni scheint möglich. Weitergehende Vereinbarungen werden wohl noch auf sich warten lassen.

Empfehlungen

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben die laufenden Verhandlungen in der EU als den Durchbruch einer Idee bezeichnet, deren Umsetzung lange unrealistisch schien. Doch selbst wenn es zu einer tatsächlichen Einführung der FTS in den EU-11-Staaten kommen sollte, dürften sich optimistische Hoffnungen, dass damit der Einstieg in den Ausstieg aus den hyperglobalisierten Finanzmärkten weltweit erreicht wird, zerschlagen. So hat die Finanzkrise zwar dazu geführt, dass eine Besteuerung von Finanztransaktionen und von Gewinnen im Finanzsektor inzwischen in den meisten Gesellschaften als politisch legitim

angesehen wird – eine wirkliche Global Governance im Bereich der Steuerharmonisierung ist aufgrund der enormen Divergenzen aber weiterhin utopisch. Insofern bietet sich über die EU-11 hinaus eine regionale Kooperation in Form von „coalitions of the willing“ an.

Die selektive Einführung der FTS in 11 Ländern und mit einer Begrenzung auf zunächst ausgewählte Wertpapierarten würde den kleinsten gemeinsamen Nenner abbilden. Allerdings könnte dies Probleme bei der Umsetzung nach sich ziehen. Ohne einen verbindlichen Fahrplan zur Einbeziehung der zunächst nicht berücksichtigten Finanzprodukte, wie in Deutschland von der SPD gefordert, dürfte diese lückenhaft bleiben. So könnte beispielweise eine Steuer nur auf Aktien dazu führen, dass sich der Handel hin zu alternativen Anlageformen verschiebt. Zudem könnte eine schrittweise Einführung nicht mit dem ursprünglichen Auftrag der VZ in Einklang stehen. Befürworter der FTS kritisieren zudem eine begrenzte Einführung der FTS als Widerspruch zu ihrer Basisphilosophie. Schließlich seien gerade die Finanzinstrumente, die besonders spekulativ sind, dann von der Steuer ausgenommen.

Es ist somit sehr wahrscheinlich, dass das Ergebnis des Verhandlungsprozesses der EU-11 die Hoffnungen der Befürworter der Steuer nicht erfüllen und auch nicht zu einer effektiven Einhegung der globalen Finanzmärkte führen wird.

Aufgrund der komplexen und oft in ihren Konsequenzen kaum abschätzbaren Wechselwirkungen zwischen Finanzmärkten und sogenannten realwirtschaftlichen Bereichen wie Unternehmensfinanzierung und individuelle Daseinsfürsorge ist die FTS augenscheinlich trotz ihrer einprägsamen Logik ein zu unflexibles Instrument, um eine wirksame Governance der Finanzmärkte umzusetzen. Andere Instrumente, passgenauer eingesetzt, könnten die erwünschte Steuerungswirkung besser erzielen: Dazu gehören unter anderem die Abschaffung unerwünschter Finanztransaktionen, insbesondere des Hochfrequenzhandels, z. B. durch eine entsprechende Besteuerung wie in Frankreich, eine klare Trennung zwischen Eigenhandel und Kundengeschäft der Banken und Regulierung im Hinblick auf die Haltdauer von Finanztiteln im Portfolio-Management.

Diese Maßnahmen haben nicht den radikalen Charakter einer umfassenden FTS. Die EU-11 Verhandlungen zeigen jedoch schon jetzt, dass die Hoffnungen auf ein Allheilmittel für die Regulierung der globalen Finanzmärkte verfehlt sind.

Autor

Hubert Zimmermann | Professor für Internationale Beziehungen an der Philipps-Universität Marburg; unterrichtete an der Ruhr Universität Bochum, der Cornell University (Ithaca, NY) und der Heinrich Heine Universität Düsseldorf. Forschungsschwerpunkte: Internationale Politische Ökonomie, Europäische Integration; deutsche und transatlantische Sicherheitspolitik.

Weiterführende Informationen zum Thema:

Auf der Internetseite der EU-Kommission finden sich der Wortlaut der Kommissionsvorschläge zur FTS sowie weitere Hintergrundmaterialien zu Funktionsweise, Auswirkungen und rechtlichen Hintergründen:

(http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_de.htm)

Unter dem Slogan „Steuer gegen Armut“ haben sich zahlreiche NROs zusammengeschlossen, die die Einführung der FTS befürworten. Auf ihrer Webseite befindet sich eine umfassende und regelmäßig aktualisierte Dokumentation mit entsprechenden Links zu den Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre:

(<http://www.steuer-gegen-armut.org/>)

Des Weiteren gibt es eine Vielzahl von Studien, die sich mit den ökonomischen Vor- und Nachteilen einer FTS auseinandersetzen. Eine positive Einschätzung ist z.B. die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung „Finanztransaktionssteuer. Ökonomische und fiskalische Effekte der Einführung einer Finanztransaktionssteuer für Deutschland“ 2012: (http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.405812.de/diwkompakt_2012-064.pdf)

Eine der vielen FTS-kritischen Ausarbeitungen von Instituten, die der Finanzindustrie nahestehen, ist die Analyse der Deutschen Kreditwirtschaft „Auswirkungen einer Finanztransaktionssteuer aus Sicht von Marktteilnehmern“ vom Mai 2013:

(http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/uploads/media/130515_Stn_DK_FTS_Marktfolgen_V_2.2.pdf)

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873