

Tobin or not Tobin – still the question

Cornelia Staritz

Die Finanzkrisen der neunziger Jahre haben über die Fachwelt hinaus die Aufmerksamkeit auf das internationale Finanzsystem gelenkt. Auch NGOs beschäftigen sich verstärkt mit der Entwicklung der internationalen Finanzmärkte und mit Alternativen zu diesen Entwicklungen.

Ein Begriff, der in der Diskussion sehr oft fällt und eine der Hauptforderungen von ATTAC darstellt ist die Tobinsteuer. Die Tobinsteuer steht heute, vor allem aufgrund massiven Drucks von zivilgesellschaftlichen Organisationen, im öffentlichen Diskurs und neben politischen Vorstößen zur Unterstützung dieser Steuer sprechen sich immer mehr ÖkonomInnen und andere WissenschaftlerInnen, sowie gewerkschaftliche, kirchliche, entwicklungs- und umweltpolitische Organisationen für diese Steuer aus.

Was ist die Tobinsteuer? Wozu brauchen wir eine Tobinsteuer? Und ist die Tobinsteuer überhaupt umsetzbar? Das sind Fragen, mit denen sich dieser Beitrag beschäftigt wird.

Der Beitrag gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil wird auf die Entwicklung der internationalen Finanzmärkte, die Probleme die sich dadurch ergeben und die Notwendigkeit von Reformen eingegangen. In einem zweiten Teil werden die Tobinsteuer, ihre Ziele und ihre Grenzen dargestellt. In der Folge wird auf die Durchführbarkeit einer solchen Steuer eingegangen.

1. Wozu eine Tobinsteuer? – die Devisenmärkte

Auf den Devisenmärkten werden unterschiedliche Währungen miteinander getauscht. Das nationale Geld wird mit anderem nationalen Geld in Beziehung gesetzt. Der Wechselkurs definiert die Beziehung der Währungen zueinander und bestimmt somit ihren Wert als Zahlungsmittel und Vermögensgegenstand im Ausland, damit auch die wirtschaftliche Stärke und Konkurrenzposition zwischen verschiedenen Ländern (vgl. Huffschmid 1999, 43). Der Wechselkurs ist eine wichtige Größe und hat erheblichen Einfluss auf die Entwicklung von Volkswirtschaften.

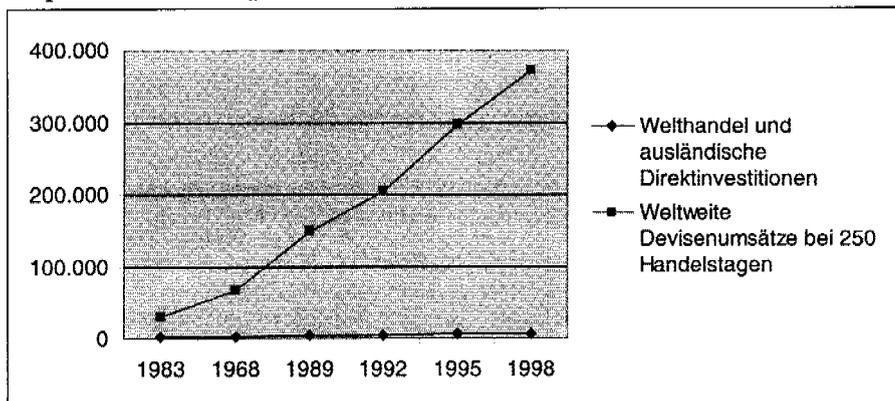
Die Entwicklung der Devisenmärkte in den letzten Jahrzehnten ist stark geprägt durch den Übergang von einem fixen Wechselkurssystem zu flexiblen Wechselkurssystemen. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise von 1929 hat sich die internationale Staatengemeinschaft auf der Konferenz von Bretton Woods (1944) die Stabilisierung des Währungs- und Finanzsystems zum Ziel gesetzt. Zentraler Kern des Abkommens war ein System fixer Wechselkurse mit dem US-Dollar als Leitwährung und Kapitalverkehrskontrollen. Anfang der siebziger Jahre brach das Fixwechselkurssystem zusammen und wurde durch ein System flexibler Wechselkurse zwischen den Leitwährungen (US-Dollar, Euro, Yen) abgelöst. Neben der

Einführung flexibler Wechselkursregime kam es in den siebziger Jahren zu massiven Deregulierungen und Liberalisierungen auf den Finanzmärkten. Diese politischen Entscheidungen führten zu starken Veränderungen innerhalb des internationalen Finanzsystems.

Die Zahl der Finanztransaktionen und deren Ausmaß sind in der Folge enorm angestiegen. Zwischen 1972 und 1995 hat sich das Devisentransaktionsvolumen vervierzehnfacht, alleine zwischen 1992 und 1995 vergrößerte sich das Volumen um circa 50 Prozent auf rund 1,2 Billionen Dollar pro Tag. Im April 1998 erreichte das Tagesvolumen auf den Devisenmärkten seinen Höchststand mit 1,5 Billionen Dollar. Im Jahr 2001 betrug das Volumen 1,2 Billionen Dollar pro Tag. (vgl. BIZ 2002) Dieser Rückgang ist vor allem auf die Euroeinführung und auf Konzentrationsprozesse der Handelsplätze zurückzuführen.

Abgesehen von einem explosionsartigen Anstieg der Transaktionsvolumina hat sich auch die Struktur der Transaktionen auf den Devisenmärkten stark verändert. Rund achtzig Prozent der Anlagen haben einen Zeithorizont von weniger als sieben Tagen laut Schätzungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (vgl. BIZ 1998). Vierzig Prozent beziehen sich sogar nur auf einen Horizont von zwei Tagen. Kurzfristige Anlagen dominieren, die meist keinen Zusammenhang mit realwirtschaftlichen Aktivitäten, mit Handelsgeschäften und Investitionen haben (siehe Graphik 1: Die Loslösung der Devisenmärkte von Welthandel und Investition). Mit diesen achtzig Prozent werden geringfügige Kursschwankungen, selbst unterhalb der Promillegrenze, für kurzfristige Geschäfte genutzt.

Wenn man den Welthandel im Jahr 1998 zuzüglich aller ausländischen Direktinvestitionen mit dem Devisentransaktionsvolumen vergleicht, entspricht dieser zwei Prozent des jährlichen Devisenumsatzes (siehe Graphik 1). Der Welthandel im Jahr 1998 betrug 6,9 Billionen Dollar, alle ausländischen Direktinvestitionen zusammen beliefen sich auf 619 Milliarden Dollar (vgl. World Bank 2000/2001). Eine lächerliche Summe, verglichen mit den Devisenumsätzen, die im selben Jahr eine Höhe von 360 Billionen Dollar erreichten. Auch wenn Absicherungsgeschäfte gegen Kursschwankungen (Hedging) hinzugerechnet werden, sind diese Volumina bei weitem nicht durch realwirtschaftliche Transaktionen zu erklären. Sogar im Jahresbericht 1998 des Bundesverbands deutscher Investmentbanken findet sich folgende Feststellung: »Lediglich drei Prozent der internationalen Kapitalströme dienen der Abwicklung des Warenverkehrs. Der Rest sind reine Finanztransfers, Kapital, das auf der Suche nach kurz und langfristigen Anlagemöglichkeiten ist.« (Bundesverband Deutscher Investmentbanken 1998)

Graphik 1: Die Loslösung der Devisenmärkte von Welthandel und Investition (in Mrd. US-\$)

Quelle: BIZ (1998); WTO, international trade statistics (weed 2001, 6)

Es herrscht eine sehr hohe Liquidität auf den Devisenmärkten. Liquidität ist an sich nichts Negatives, sie ist notwendig um den internationalen Handel, Realinvestitionen und internationale Kreditbeziehungen zu finanzieren. Auf den Devisenmärkten existiert jedoch ein hohes Maß an Liquidität, an Devisentransaktionsvolumen, das keine realwirtschaftliche Funktion mehr übernimmt. Dies führt zu zwei miteinander verkoppelten Problemen: Die hohe Liquidität erhöht die Volatilität von Wechselkursen und sie ist schon allein aufgrund der riesigen Masse und des Tempos der bewegten Gelder ein Stabilitätsrisiko (vgl. weed 2001, 6). Da sich die Devisentransaktionen von realwirtschaftlichen Grundlagen abgelöst haben, werden Wechselkurse immer weniger von ökonomischen Basisdaten (Fundamentals) bestimmt, sondern von kurzfristigen Renditeerwartungen privater Finanzmarktakteure. Diese Transaktionen können unvorhersehbare Schwankungen herbeiführen, die wiederum von den Händlern zur Erzielung von Renditen ausgenutzt werden. »Die Extrapolation kurzfristiger Wechselkursänderungen im Kalkül der Marktteilnehmer verstärkt die Verzerrung und Volatilität der Wechselkurse.« (weed, 2001, 7) Aus der alltäglichen Spekulation können Spekulationsblasen entstehen. Dies kann zu vollkommen irrationalen Verhalten führen, das sich zum Beispiel im »noise trading« und im Herdenverhalten widerspiegelt (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000, 6f). »Mit Herdenverhalten ist die wechselseitige Verhaltensorientierung der Akteure auf den Finanzmärkten gemeint, die zu gleichgerichteten Handlungen führt. In der Praxis übernehmen ein paar Dutzend Fonds für die große Herde die Leitfunktion. Verstärkt wird das Herdenverhalten noch durch die Computerisierung. Die Logik der Programme beruht darauf, bei steigenden Kursen zu kaufen und bei sinkenden zu verkaufen. Da alle die mehr oder minder gleichen Programme benutzen, wird das prozyklische Verhalten der Marktteilnehmer potenziert.« (weed 2001, 7) In der neoliberalen Theorie wird mit der effizienten Allokation von Kapital argumentiert. Eine effiziente Kapitalallokation, mit der kurzfristige Anlagen begründet werden, wird jedoch (häufig) nicht erreicht.

Obwohl sich die Geschäfte auf den Devisenmärkten von der realwirtschaftlichen Basis abgelöst haben, schlagen sich Spekulationsblasen, die sich bis zu Krisen auf-

schaukeln können, auf die Realwirtschaft und somit die gesamte Bevölkerung und deren wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung nieder. Am deutlichsten ist dies anhand der Finanzkrisen in den Neunzigern zu sehen: 1992/93 Europäisches Währungssystem, 1994/95 Mexiko und der »Tequila-Effekt«, 1997/98 Krise in Südostasien, 1998 Russland, 1998/99 Brasilien, 2001 Argentinien und die Türkei. Diese Währungskrisen stürzen viele Millionen Menschen in Arbeitslosigkeit und Armut, allein in Südostasien fielen laut Schätzungen des Internationalen Währungsfonds 25 Millionen Menschen unter die Armutsgrenze. Das zeigt, dass Finanzmarktgeschäfte keine Nullsummenspiele sind.

Aber auch ohne krisenhafte Entwicklung bildet hohe Volatilität und Instabilität ein ungünstiges Umfeld für den produktiven Sektor, für internationalen Handel und Realinvestitionen. Sie erschweren die Planung und erhöhen die Unsicherheit, was teure Absicherungsgeschäfte nötig macht. Für Entwicklungsländer stellt die Unberechenbarkeit der Schuldendienstzahlungen ein weiteres Problem dar.

Weiters nimmt die Möglichkeit der Notenbanken und somit der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik, Wechselkurse zu steuern ab, da die Reaktionszeiten für Krisenmanagement extrem kurz sind, die Kursausschläge immer größer werden und die privaten Investoren einfach mehr Geld verschieben als allen Nationalbanken zur Verteidigung der Wechselkurse zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass Notenbanken Zinssätze tendenziell hoch halten um Wechselkurse stabil zu halten und ausländische Investoren anzulocken, was sich negativ auf die Realwirtschaft auswirkt, weil Kredite für Investitionen und Konsum teurer werden.

Zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems und damit Wechselkurse wieder von fundamentalen Daten bestimmt werden, müssen kurzfristige Kapitalströme, die keine realwirtschaftliche Funktion übernehmen, reduziert werden. Genau hier setzt die Tobinsteuer an.

2. Idee und Wirkungsweise: der »Filter«

Der Wirtschaftsnobelpreisträger James Tobin¹ schlug im Jahre 1972 eine Besteuerung von Devisentransaktionen vor mit dem Ziel »to throw some sand on the fire of (currency) speculation«. Das Ziel dieser Steuer ist die Reduktion der Volatilität von Wechselkursen. Die Höhe der Steuer sollte laut Tobin ein Prozent betragen und alle Devisengeschäfte am Kassamarkt² betreffen. Für alle Devisengeschäfte, deren Ziel es ist vorübergehend und aus Spekulationszwecken Währungspositionen anzulegen und die mit einer Marge von unter einem Prozent operieren, soll mit dieser Steuer der Zugang zum Devisenmarkt verteuert werden.

Heute wird über einen Steuersatz zwischen 0,05 und 0,5 Prozent diskutiert. Es setzt sich die Meinung durch, dass ein eher niedriger Satz den Lenkungseffekt erreichen kann und nicht zuviel Liquidität vom Markt nehmen würde. Ein Steuersatz von einem Prozent wäre voraussichtlich zu hoch, da er nicht nur die unerwünschten kurzfristigen Transaktionen unterbinden würde, sondern zu einer drastischen Einschränkung von Liquidität überhaupt führen könnte. Die Festlegung der optimalen Steuerhöhe ist schwierig. Aufwendige ökonomische Studien wären dazu nötig und wünschenswert. Da aber auch hier Unsicherheitsfaktoren auftreten, würde sich im Falle einer Implementierung vorerst ein eher niedriger Steuersatz als sinnvoll erweisen, um danach je nach Reaktion der Märkte den Steuersatz zu erhöhen.

Die steuerpflichtigen Transaktionen müssten den jetzigen Bedingungen angepasst werden und nicht nur Transaktionen am Kassamarkt, sondern auch am Terminmarkt³ umfassen. Die Bemessungsgrundlage wäre der Nominalwert der Transaktion. Steuerpflichtig wären alle Finanzmarktakteure mit Ausnahme von Nationalbanken, Regierungen und internationalen Organisationen.

Die Wirkungsweise der Tobinsteuer lässt sich am besten anhand eines Filters beschreiben. Durch die Steuer werden zwar alle Devisentransaktionen teurer, die Effekte sind aber aufgrund der unterschiedlichen Laufzeit sehr unterschiedlich. Der Filter ist durchlässig für langfristige Direktinvestitionen, Handelsgeschäfte und Kredite, hält jedoch kurzfristige Veranlagungen fern. Kurzfristige Anlagen, die auf geringe Kursdifferenzen spekulieren, wären unrentabel, da erstens die Gewinnspannen sehr gering sind und da die Steuer zweitens bei jeder Transaktion anfällt und die Wirkung um so größer ist je öfter die Währung gewechselt wird. Auf's Jahr gerechnet entspräche ein Steuersatz von 0,2 Prozent bei einem Portfolio, das einmal täglich verschoben wird, einen Zins von 48 Prozent (bei 240 Handelstagen). Bei einem wöchentlichen Währungswechsel wären es 10 Prozent und bei einem monatlichen Umtausch 2,4 Prozent Jahreszins.

Handelsgeschäfte werden einmal bezahlt und mit der Tobinsteuer belegt. Eine Steuer von 0,2 Prozent wird ein Handelsgeschäft nicht unrentabel machen, vor allem wenn man diese Steuer mit einer Umsatzsteuer von 20 Prozent vergleicht. Theoretisch könnten Handelsgeschäfte sogar durch Abzug von der Importumsatzsteuer ausgenommen werden. Weiters profitieren Handelsgeschäfte von den geringeren Absicherungsmaßnahmen gegen Wechselkursrisiken, da durch die Steuer die Wechselkursvolatilität reduziert werden soll. Bei langfristigen Investitionen mit einem Zeithorizont von zum Beispiel zehn Jahren reduziert sich der Steuersatz auf 0,02 Prozent.

Das Ziel der Tobinsteuer ist es die Wechselkursvolatilität zu reduzieren, indem kurzfristige Devisentransaktionen verteuert und somit reduziert werden. Devisentransaktionen sollen Investitionen, Handel und notwendigen Absicherungsgeschäften zugrunde liegen. Solche Geschäfte würden von einer Steuer von 0,1 Prozent kaum berührt werden. Kurzfristige Geschäfte, die durch kurzfristige Schwankungen Gewinne erzielen wollen, sollen jedoch unrentabel werden.

Dies könnte die Fristigkeit der Devisenströme erhöhen, fundamentale Daten wieder stärker zur Geltung bringen und die destabilisierend wirkende hohe Liquidität der Devisenmärkte reduzieren. Auch das langsame Aufschaukeln von Spekulationsblasen wird schwieriger, da der Anreiz auf kurzfristige Kursveränderungen zu spekulieren reduziert wird. Dadurch wäre eine Stabilisierung der Devisenmärkte möglich, die Liquidität als solche würde aber nicht in Frage gestellt. Sogar bei einer Reduktion der Transaktionen um fünfzig Prozent wären die Devisenmärkte noch weitaus liquider als in den 80er Jahren argumentieren Peter Wahl und Peter Waldow (weid 2000, 9).

Entwicklungsländer könnten mehrfach profitieren. Erstens von der abnehmenden Häufigkeit und Schwere von Währungskrisen. Zweitens durch die höhere Berechenbarkeit des Schuldendienstes und drittens durch ein stabileres Klima für Direktinvestitionen. Viertens könnten sie von den unverteilten Mitteln aus den Einnahmen der Steuer (siehe Teil 3) profitieren.

3. Dreifacher Trumpf

Die Tobinsteuer könnte neben ihrem Hauptziel der Stabilisierung der Devisenmärkte eine Reihe weiterer Vorteile mit sich bringen.

Erstens würde die Tobinsteuer ein Stück Handlungsspielraum für die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik zurückgewinnen. Zentralbanken würden zu einem gewissen Grad vom Zwang zur Intervention auf den Devisenmärkten befreit und könnten Geld- und Wechselkurspolitik wieder mehr als Instrument makroökonomischer Steuerung einsetzen, ohne dass es unmittelbar zu Kapitalabzug käme. Das kanadische Parlament, das für die Tobinsteuer eintritt, fordert diese Steuer »um ein bisschen der Souveränität zurück zu gewinnen, die sie im Zuge der ökonomischen Globalisierung verloren haben.« Auch James Tobin betonte diesen Effekt der Tobinsteuer. Bruno Jetin und Suzanne de Brunhoff beschreiben dies wie folgt: »The tax would, to a certain extent, free national interest rate policy from the task of defending the country's currency. It would no longer be necessary to implement hikes in the interest rates as a proportion of the desired rise in the currency – and this would make it easier to make monetary policy serve the interest of investment.« (Bello 2000, 199)

Ein weiterer Vorteil wären die Einnahmen aus der Steuer. Das primäre Ziel der Tobinsteuer ist zwar ihre stabilisierende Lenkungswirkung und nicht die Beschaffung von Einnahmen, die Tobinsteuer ist aber wie jede Steuer an Einnahmen gekoppelt. Das macht sie zu einem doppelt wichtigen Instrument, da einerseits Lenkungseffekte und andererseits Einnahmen erzielt werden. Weiters würden die internationalen Finanzmärkte als neue Einnahmequelle erschlossen werden, was zu einer Besteuerung von Kapitalerträgen führt, die in den letzten Jahrzehnten, vor allem auch durch den Prozess der Globalisierung, drastisch zurückgegangen ist. Sie ist eine Steuer »on Wall Street« und nicht – wie in letzter Zeit zunehmend – »on Main Street«.

Die Einnahmen stellen einen beträchtlichen Betrag dar. Es ist jedoch schwierig, den exakten Wert zu berechnen, da durch die Implementierung der Tobinsteuer ja eine Reduktion des Transaktionsvolumens herbeigeführt werden soll. Die Höhe des Rückgangs ist hauptsächlich von der Höhe des Steuersatzes und der Reaktion der Finanzmarktakteure, das heißt der Elastizität der Nachfrage, abhängig. Bei einem Steuersatz von 0,25 Prozent ginge das Transaktionsvolumen nach Schätzungen von David Felix und Ranjit Sau maximal um 33 Prozent zurück (ul Haq 1996, 243). Im Rahmen des UNDP wurden einige ökonometrische Berechnungen durchgeführt, die das Steueraufkommen schätzen. Bei diesen Berechnungen ist der Rückgang der Transaktionen, sowie ein Anteil von 25 Prozent, der aufgrund von Umgehung und Hinterziehung nicht erfasst werden kann, berücksichtigt (siehe Tabelle 1: Höhe der Steueraufkommen bei unterschiedlichen Steuersätzen für das Jahr 2001).

Abhängig vom Steuersatz rechnen die Vereinten Nationen mit Einnahmen zwischen 80 und 270 Milliarden Dollar pro Jahr. Zum Vergleich: Um die schlimmste Armut und die gravierendsten Umweltschäden zu beseitigen, sind laut UNO jährlich 225 Milliarden Dollar vonnöten. Die gesamte Entwicklungshilfe der Industrieländer beläuft sich auf rund 50 Milliarden Dollar pro Jahr.

Tabelle 1:Höhe der Steueraufkommen bei unterschiedlichen Steuersätzen für das Jahr 2001

Steuerhöhe	erwartetes Steueraufkommen (in Mrd. US-Dollar/Jahr)
0,05%	79,7
0,10%	131,1
0,25%	267,24

Quelle: Inge Kaul/John Langmore und David Felix/Ranjit Sau in: Mahbub ul Haq e.a. (1996) (vgl. weed 2001, 12; eigene Berechnungen für das Jahr 2001)

Mit Einnahmen in dieser Höhe könnte also viel getan werden. Tobin selbst schlug vor, diese internationalen Einnahmen auch internationalen Anliegen zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund und angesichts rückläufiger Entwicklungshilfe propagiert auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Tobinsteuer.

Um für Nationalstaaten einen Anreiz zu bieten, die Tobinsteuer einzuheben, gibt es Überlegungen die Einnahmen zwischen den einhebenden Ländern und der internationalen Gemeinschaft aufzuteilen. Unterschiedliche Aufteilungsschlüssel stehen zur Diskussion. Einige Vorschläge besagen, dass Entwicklungsländer einen Großteil der Einnahmen für nationale Zwecke, wie zum Beispiel Armutsbekämpfung, verwenden können, dass Industrieländer jedoch einen großen Teil, bis zu 80 Prozent für internationale Zwecke bereitstellen müssen. Aufgrund der regional sehr unterschiedlich verteilten Transaktionsvolumina, des ständigen Rückganges der Entwicklungshilfegelder und den immer größer werdenden globalen Anliegen sind diese unterschiedlichen Aufteilungsschlüssel nötig.

Die UNO könnte schließlich die Gelder verteilen, zum Beispiel an das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP) oder den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Weiters gibt es Überlegungen einen internationalen Fonds für entwicklungspolitische, ökologische und soziale Zwecke zu gründen.

Die Einführung der Tobinsteuer hätte auch politische Bedeutung. Zum einen wäre sie ein Einstieg in die internationale Besteuerung, der bereits längst überfällig ist. Die Globalisierung der Politik hinkt der Globalisierung der Wirtschaft stark hinterher. In vielen Bereichen gibt es politischen Nachholbedarf, wie bei globalen Steuern, die eine logische und notwendige Konsequenz der Globalisierung sind. Weitere Bereiche, in denen globale Steuern notwendig wären, sind natürliche Ressourcen und Konzerngewinne.

Durch die Tobinsteuer würde aber nicht nur das Kapitel globale Steuern sondern auch das Kapitel Finanzmarktbesteuerung und Regulierung aufgemacht werden. Sie wäre ein Anstoß, über andere Instrumente der Finanzmarktregulierung nachzudenken und die Diskussion über eine neue internationale Finanzarchitektur zu eröffnen.

4. Grenzen und die Spahnsche Tobinsteuer

Die Tobinsteuer hat gewisse Wirkungen aber auch ihre Grenzen. Zwei Wirkungen, die ihr oft zugesprochen werden, aber nicht durch die Tobinsteuer allein erreicht werden können, werden hier kurz erwähnt.

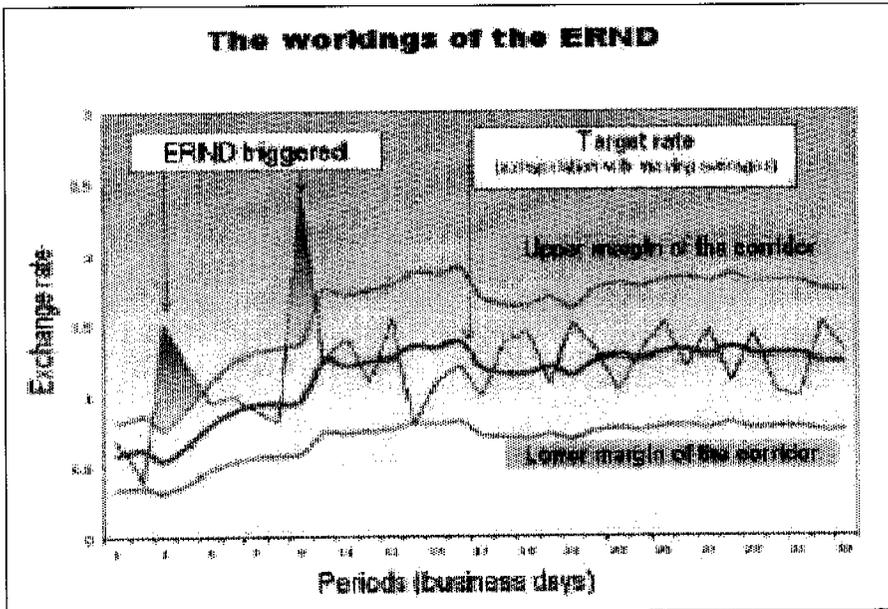
Erstens inkludiert die Tobinsteuer keine Reform des internationalen Finanzsystems. Sie stellt eine Besteuerung von bestimmten Finanztransaktionen im bestehenden Finanzsystem dar, aber ändert nichts an den zugrunde liegenden Problemen dieser Finanzarchitektur. Hierfür sind andere Instrumente und weitreichende Reformen nötig, die sich mit der Schaffung einer neuen internationalen Finanzarchitektur befassen (siehe Artikel von Jörg Huffschmid).

Zweitens ist sie kein Instrument, das bei spekulativen Attacken gegen eine Währung hilft, bei denen es in kurzer Zeit zu Abwertungen von bis zu 40 Prozent wie in Thailand oder sogar 60 Prozent wie in Indonesien kommt. Sie bezieht sich auf Zeiten des »normalen« Funktionierens der Finanzmärkte. Eine Tobinsteuer kann solche Attacken vielleicht im Vorfeld stoppen, da sie Tastversuche oder das Aufbauen von spekulativen Blasen reduziert, aber beim Ausbruch einer Attacke ist sie ein vollkommen unzureichendes Instrument. Hier sind andere Instrumente nötig, wie zum Beispiel Kapitalverkehrskontrollen bis hin zu einem vorübergehenden Aussetzen des Handels mit einer »attackierten« Währung oder die Schaffung eines globalen Interventionsfonds – der wiederum mit einem Teil der Einnahmen aus der Tobinsteuer gespeist werden könnte. Eine neue globale Finanzarchitektur ist notwendig, in der die Tobinsteuer nur ein (zentraler) Baustein ist.

Es gibt aber eine Variante der Tobinsteuer, die genau gegen spekulative Attacken wirkt. Dieser Vorschlag stammt von Paul Bernd Spahn, Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Frankfurt/M. Spahn spricht von einer Zweiteilung der Tobinsteuer in eine »kleine nominale Abgabe auf Devisentransaktionen« von ca. 0,02 Prozent, also eine »normale« Tobinsteuer mit geringem Steuersatz, und in eine Kurssicherungssteuer, eine so genannte Circuit-Breaker-Steuer (oder Exchange Rate Normalization Duty (ERND)), die eine Art Pigou-Steuer auf externe Effekte ist. Sie soll den sozialen Kosten der Spekulation entsprechen und von den Spekulanten getragen werden. Eine langsame Änderung des Wertes der Währung muss möglich sein und ist in diesem System durchaus realisierbar, da die Circuit-Breaker-Steuer eben nur anspringt, wenn die Schwankungen einen gewissen Wert überschreiten. Spahn spricht von einem Referenzkurs, der »einem beweglichen Mittel der letzten zwanzig Werkstage für die einseitige Anbindung entspricht«. Das Intervall sollte laut Spahn »eng genug sein um »Entgegenstemmen« zu vermeiden, dem Markt aber erlauben, sich den Schwankungen der wirtschaftlichen Voraussetzungen anzupassen«. Innerhalb dieses Wechselkurskorridors werden Transaktionen nur mit der geringen »normalen« Tobinsteuer besteuert. Sobald die Kurse jedoch über die Grenze des Korridors schwanken, wird der Teil der Transaktionen außerhalb des Bandes massiv besteuert, mit 50 bis zu 100 Prozent.

Diese Circuit-Breaker-Steuer wäre ein Instrument, um sich gegen massive Währungsspekulationen zu wehren und wäre vor allem für Entwicklungs- und Schwellenländer, deren Währungen leicht Spekulationen ausgesetzt werden können ein wichtiges, standardisiertes, sich selbst einschaltendes und im Alleingang realisierbares Instrument (siehe Graphik 2: Die Spahnsche Tobinsteuer).

Eine solche, sehr sinnvolle, stark zu befürwortende Variante der Tobinsteuer wäre ein Instrument, das auch gegen massive Spekulation gegen eine Währung hilft.

Graphik 2: Die Spahnsche Tobinsteuer

Quelle: Spahn 2002, 23

5. Utopie oder realistische Perspektive?

In diesem Teil wird auf die Durchführbarkeit der Tobinsteuer eingegangen und einige Argumente, die ihre Durchführbarkeit bezweifeln, angeführt und teils auch widerlegt.

5.1. Erfassbarkeit und Einhebung

Ein Argument gegen die Umsetzbarkeit der Tobinsteuer ist, dass sie technisch nicht machbar ist, weil die zu besteuerten Transaktionen nicht erfasst werden können. Die Erfassbarkeit von Devisentransaktionen stellt jedoch kein Problem dar, darin sehen insbesondere Banker keinen Zweifel. Die überwiegende Mehrheit der Devisentransaktionen wird erfasst und dokumentiert. Kunden werden ja Gebühren für Devisentransaktionen verrechnet und Banken und andere Marktakteure müssen wissen, welche Transaktionen und welche Einnahmen gemacht wurden. Hier würde eine geringfügige Änderung im Computerprogramm genügen. Der Trend, dass alle Devisentransaktionen zentral erfasst werden (Fedwire, Target, SWIFT ...) macht die Besteuerung technisch noch einfacher. Es besteht also bereits eine Infrastruktur für den Devisenhandel, die jederzeit für die Einhebung der Tobinsteuer genützt werden kann.

Wesentlich ist auch die Frage nach den institutionellen Rahmenbedingungen für die Einhebung einer Tobinsteuer. Sie könnte von nationalen Steuerbehörden auf nationaler Ebene eingehoben werden. Eine internationale Organisation wäre jedoch nötig zur Bestimmung des Steuersatzes und der zu besteuerten Transaktionen, zur Einhebung und Aufteilung der Einnahmen, die für globale Anliegen

verwendet werden, und zur Koordination und Kontrolle. Diese Funktionen sollten von einer globalen Steuerbehörde erfüllt werden, die im Rahmen des UN-Systems gegründet werden könnte. Die Gründung einer globalen Steuerbehörde brächte weitere Vorteile mit sich, da sie die Einführung anderer globaler Steuern erleichtern würde.

5.2. Steuerflucht in andere Instrumente

Ein Argument gegen die Tobinsteuer ist, dass es zur Steuerflucht in andere Instrumente kommen könnte. Natürlich werden Finanzmarktakteure versuchen, die Tobinsteuer zu vermeiden. Erstens kommt es bei jeder Steuer zu Steuerumgehung und -hinterziehung, jedoch ist es noch nie als Argument gegen die jeweilige Steuer herangezogen worden. Zweitens schlafen auch Steuerbehörden nicht und können eventuell auftretende »Schlupflöcher« im Nachhinein schließen und drittens sind »Schlupflöcher« immer teurer als der »normale« Weg und daher unattraktiv. Banken könnten sich sehr komplizierte Umgehungsmöglichkeiten für die Tobinsteuer überlegen, doch es ist fraglich ob sich die Kosten wirklich auszahlen. Tobin sagte selbst: »(...) it is hard to imagine that the banks would consider it worthwhile to go through all these steps just to avoid a small tax on the spot (and forward, Bemerkung der Autorin) foreign exchange market.«

5.3. Steuerflucht in Nicht-Tobinsteuer-Länder

Ein weiteres Argument, das gegen die Durchführbarkeit der Tobinsteuer spricht, ist, dass die Steuer weltweit eingehoben werden müsste. Würde die Steuer nur durch einige Länder eingehoben werden, käme es zur Kapitalflucht in die Nicht-Tobinsteuer-Länder.

82 Prozent der Devisentransaktionen werden in nur acht Staaten durchgeführt: Großbritannien, USA, Japan, Singapur, Deutschland, Frankreich, Schweiz und Hongkong. Viele ÖkonomInnen vertreten die Meinung, dass diese Gruppe ausreichend groß sei um die Tobinsteuer einzuhoben. Steueroasen wie die Bahamas oder die Cayman Islands würden die Effekte der Tobinsteuer nicht alleine verhindern. Tobin schrieb selbst: »If these tax havens are all that attractive, why is it that the international financial community has not already massively migrated towards them, given the taxes which are already being levied in the main financial centres?«. Bei Devisentransaktionen ist zwischen der »Trading Site«, der »Booking Site« und der »Settlement Site« zu unterscheiden. Die Trading Site ist der Ort, an dem der Auftrag zum Kauf oder Verkauf von Devisen gegeben wird. Die Booking Site ist der Ort, an dem der Deal gebucht wird und die Settlement Site ist der Ort, an dem die Transaktion wirklich stattfindet. Wenn Transaktionen in der Trading Site besteuert werden, würden sich die Kosten, um der Steuer zu entgehen, stark erhöhen, weil alle Trading Rooms in Steueroasen verlegt werden müssten (vgl. ul Haq 1996, 119f). Weiters müssten auf die Vorteile von großen Finanzzentren, wie zum Beispiel die hohe Liquidität, Economics of Scale oder deren häufig vorteilhafte Lage zwischen verschiedenen Zeitzonen verzichtet werden.

Es ist weiters eine Sache des politischen Willens zusätzlich auf Transaktionen mit Steueroasen oder mit Ländern, die die Tobinsteuer nicht einheben, eine Strafsteuer einzuführen. Wenn eine Bank ihre Devisengeschäfte zum Beispiel auf die Cayman Islands verlagert, bräuhete man nur Kapitalrückflüsse von dort dem mehr-

fachen Steuersatz der Tobinsteuer unterwerfen, und die Auslagerung wäre deutlich unattraktiver.

Die beste Lösung des Problems wäre überhaupt die Schließung aller Steueroasen, was auch eine Hauptforderung von ATTAC darstellt. Es gibt keinen Grund für Steueroasen, außer Steuerumgehung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche, dafür aber viele Gründe dagegen. Bei entsprechendem politischem Willen würde sich die Schließung vieler Steueroasen einfacher darstellen als gemeinhin angenommen.

5.4. EU im Alleingang?

Die Einführung der Steuer an den acht wichtigsten Finanzplätzen erscheint zurzeit unrealistisch. Wichtigster Gegner der Tobinsteuer ist die Regierung der USA, die sogar ihre Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen davon abhängig gemacht haben, dass diese kein Wort über die Tobinsteuer verliert. Aber auch ohne die USA würden in den verbleibenden sieben Ländern noch zwei Drittel des weltweiten Devisenhandels erfasst werden.

Auch die EU alleine stellt für viele ÖkonomInnen eine kritische Masse für einen Steuerraum dar. ATTAC schlägt vor innerhalb der EU eine Tobinsteuer mit einem mehrstufigen Steuersatz einzuführen. Für Transaktionen innerhalb des Steuerraums würde eine geringe Steuer von zum Beispiel 0,05 Prozent gelten. Für Transaktionen in diesen Steuerraum hinein oder hinaus würde ein höherer Steuersatz gelten. Für Länder außerhalb wäre es somit profitabel, die Steuer einzuführen und somit dem Steuerraum beizutreten.

Weiters darf die Besteuerung nicht nur am unmittelbaren Währungsgeschäft, sondern bereits an der Überweisung inländischer Währung, also Euros, ins Ausland ansetzen. Huffschnid nennt dies eine Exitsteuer. Es geht hier vor allem um den Fall, dass Euros auf ein Konto, zum Beispiel, in den USA gebracht werden ohne dass ein Devisengeschäft anfällt. Mit diesen Euros könnte dann spekuliert werden, ohne dass die Tobinsteuer anfällt. Hier sollte die Steuer bei der Überweisung eingehoben werden. Eine Ausnahme wäre, wenn sich bereits in den USA befindliche Euros zur Währungsspekulation verwendet werden. Diese Devisentransaktionen können durch eine regionale Tobinsteuer nicht erfasst werden. Es ist aber laut Huffschnid unwahrscheinlich, dass liquidierbare Euroreserven im Ausland gehalten werden, die im Bedarfsfall für Währungsspekulation verwendet werden könnten – dies wäre unwirtschaftlich (vgl. Huffschnid 2001).

Der Euro entwickelt sich zur zweiten Weltwährung, fast alle Transaktionen weltweit, an denen der Euro beteiligt ist, könnten besteuert werden – das waren laut BIZ bei Eurobeginn am 1. Jänner 2002 50 Prozent aller Devisentransaktionen, mit steigender Tendenz. Diese Größenordnung könnte zur Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen. Sobald die EU den Anfang gemacht hat, wird es für weitere Staaten einfacher, nachzuziehen. Kanada, Brasilien, Indien und Malaysia haben bereits ihr politisches Interesse bekundet. Dadurch wird auch der Druck auf die restlichen Staaten größer.

6. Und warum ist die Tobinsteuer noch nicht eingeführt?

Wie gezeigt wurde, ist die Tobinsteuer ökonomisch sinnvoll und technisch umsetzbar. Woran scheitert nun die Einführung einer Tobinsteuer? Vor allem am

politischen Willen! Es gibt massive Interessen gegen die Einführung. In erster Linie kommt der Widerstand von Banken und anderen institutionellen Anlegern, die von der Volatilität der Finanzmärkte profitieren und denen Gewinnchancen in zweistelliger Milliardenhöhe entgingen. Entsprechend ist beispielsweise der europäische Bankenverband gegen die Einführung der Tobinsteuer. Wichtige Gegner der Tobinsteuer sind auch Regierungen, allen voran die Regierung der USA, die prinzipiell gegen jede Form der internationalen Besteuerung ist.

Die Gegner der Tobinsteuer setzten bei ihren Argumenten auf das neoliberale Paradigma, das Unternehmenssteuern und Steuern auf Finanzmarkttransaktionen sowie Regulierungen generell als Standortnachteil ansieht und den unregulierten Markt als effizientesten, unfehlbaren Allokationsmechanismus sieht. Wie wir an den Entwicklungen der letzten dreißig Jahre sehen sind Devisenmärkte jedoch nicht effizient und Währungs- und Finanzkrisen passieren am laufenden Band. Regulierungen sind nötig und die Einführung der Tobinsteuer ist ein wesentlicher erster Schritt. Gerade demokratiepolitisch sind die Tobinsteuer und andere Instrumente zur Regulierung der Finanzmärkte von wesentlicher Bedeutung, um den Einfluss der Finanzmärkte und deren Druck auf Regierungen zu beschränken.

Aber auch im Bereich der politischen Umsetzbarkeit hat sich in den letzten Jahren einiges getan. Die großen Finanzkrisen der neunziger Jahre und vor allem der Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie ATTAC, haben das Thema Regulierung von Finanzmärkten und Tobinsteuer in den öffentlichen Diskurs gebracht und die Zahl der BefürworterInnen wächst. Immer mehr ÖkonomenInnen und PolitikerInnen treten für eine Tobinsteuer ein oder sind zumindest bereit darüber zu sprechen. Das Interesse der Entwicklungsländer, die bisher am meisten von Währungskrisen und instabilen Finanzmärkten betroffen waren, steigt. Die Ministerpräsidenten von Indien, Malaysia und Brasilien, keine Leichtgewichte unter den Entwicklungsländern, fordern bereits die Besteuerung von Devisentransaktionen. Innerhalb der Industrieländer plädieren das kanadische Parlament und die finnische Regierung für die Einführung der Tobinsteuer. Der ehemalige französische Ministerpräsident Lionel Jospin ist dafür, und der deutsche Kanzler Gerhard Schröder hält sie zumindest für diskussionswürdig. Schon länger dafür sind der deutsche Gewerkschaftsbund, der US-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO, Ökonomie Nobelpreisträger Amartya Sen und Joseph Stiglitz, der Weltkirchenrat, Mitglieder des Nobel-Komitees in Oslo und der Hedge Fonds Manager George Soros. Innerhalb der Zivilgesellschaft fordern sie vor allem das internationale ATTAC-Netzwerk, das mittlerweile in über 40 Ländern aktiv ist, das kanadische Halifax-Bündnis, die US-amerikanische Tobin Tax Initiative und die britische War on Want.

Auf Druck der Zivilgesellschaft hat die belgische Regierung die Tobinsteuer erstmals auf die Agenda des Treffens der Finanz- und Wirtschaftsminister der EU (Ecofin) im September 2001 in Lüttich gesetzt.

Die Tobinsteuer ist kein Allheilmittel, sie ist aber ein wichtiges Instrument in einem Set von unterschiedlichen Instrumenten zur Regulierung von Finanzmärkten. Sie ist ein längst überfälliger erster Schritt.

Es liegt nun daran Informationsarbeit zu leisten, den Druck von zivilgesellschaftlicher Seite zu verstärken um den Diskurs über eine neue internationale

Finanzarchitektur zu eröffnen und mit reformbereiten PolitikerInnen zusammenzuarbeiten um die Tobinsteuer auch politisch umsetzbar zu machen. Vor allem der EU kommt eine wichtige Rolle zu, denn die Einführung der Tobinsteuer ist auch ohne die USA möglich. Die EU muss nun endlich die Initiative ergreifen!

Anmerkungen

- 1 Tobin erhielt den Nobelpreis für Wirtschaft im Jahre 1981 für seine Analyse der Finanzmärkte und deren Beziehungen zu Investitionsentscheidungen, Beschäftigung, Produktion und Preisen
- 2 »Der Kassamarkt ist der Markt für Wertpapiere, Devisen oder Waren, an dem Abschlüsse sofort oder sehr kurzfristig erfüllt werden müssen« (weed 2000, 8)
- 3 »Der Terminmarkt ist der Markt für wirtschaftliche Transaktionen, die in der Gegenwart getätigt werden, deren Werte sich aber auf einen zukünftigen Termin beziehen und somit bei Abschluss des Geschäfts unklar sind.(...)« (weed 2001, 71) »Die Lieferung und Bezahlung erfolgt nicht am Tag des Vertragsabschlusses sondern in der Zukunft.« (weed 2000, 8)

Literatur

- Bello, Walden (Hrsg.); *Global Finance: New thinking on regulating speculative capital markets*; London 2000
- BIZ; Jahresbericht 1998; Basel 1998
- BIZ; Jahresbericht 1999; Basel 1999
- BIZ; Triennial Central Bank Survey: Foreign Exchange and Derivative market activity in 2001; Basel 2002
- Chesnais, Francois; *Tobin or not Tobin*; Paris 1998
- Bundesverband Deutscher Investmentbanken, Jahresbericht 1998
- Eichengreen, Barry / Wyplosz, Charles; *The unstable EMS: Brookings Papers on Economic Activity I*, 1993; in Patterson, Ben / Galliano, Mickal; *Publikation des Europäischen Parlaments*, März 1998
- Europäische Kommission; *Bericht der Europäischen Kommission »Responses to the Challenges of Globalisation«*; Februar 2002
- Frenkel, Michael / Menkhoff, Lukas; *Stabile Weltfinanzen?*, Heidelberg 2000
- Hayward, Helen; *Costing the Casino: The Real Impact of Currency Speculation in the 1990s*; publiziert von *War on Want*; London
- Huffschmid, Jörg; *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*; Hamburg 1999
- Huffschmid, Jörg; *Expertise im Auftrag von AT'AC Deutschland*, Universität Bremen September 2001
- Raffer, Kunibert; *Globalisierung der Steuerregime: Die Tobin-Steuer*, in *Germanwatch: Zukunftsfähige Entwicklungspolitik – Vision oder Illusion?*; Bonn 1997
- Spahn, Paul Bernd; *Studie zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer*; Frankfurt am Main 2002
- Tobin, James; *A proposal for International Monetary Reform*, *Eastern Economic Journal* 4; 1978
- ul Haq, Mahbub / Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle; *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*; New York 1996
- WEED (Hrsg.), Wahl, Peter / Waldow, Peter; *Devisenumsatzsteuer – ein Konzept mit Zukunft: Möglichkeiten und Grenzen der Stabilisierung der Finanzmärkte durch eine Tobin-Steuer*; Bonn 2001
- WEED (Hrsg.), Osterhaus, Anja / Mosebach, Kai / Wahl, Peter / Waldow, Peter; *Spekulieren – Regulieren: Kapital braucht Kontrolle: Die internationalen Finanzmärkte: Funktionsweise – Hintergründe – Alternativen*; Bonn 2000
- World Bank; *World Development Report 2000/2001*, New York 2001

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Nach dem Goldrausch

Arne Heise

Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von ‚Null-Defiziten‘

Martin Kniepert, Markus F. Hofreither

Kosten der Osterweiterung –

Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?

Marie Vavrejnova, Karl Wörster

Sozialausgaben und -einnahmen.

Ein tschechisch-österreichischer Vergleich

Helfried Bauer, Johann Bröthaler,

Wilfried Schönböck, Lena Sieber

Horizontaler Gemeindefinanzausgleich in Österreich

Armin Falk

Eigennutz kontra Reziprozität: Befunde und Implikationen

Michael Mesch

Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94.

Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik
der Sozialversicherung

Preise: Einzelnummer € 7,99 (inkl. MwSt.); Jahresabonne-
ment € 26,16; ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement
€ 15,26 (gegen Vorlage einer Inskriptionsbestätigung).

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG,
A-1010 Wien, Graben 17, Telefon 01/534 52-0,

Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at. Dort kann auch
ein kostenloses Probeheft angefordert werden.

3/02



LexisNexis™

ARD Orac



Wien