

Attac Österreich
Margaretenstraße 166
1050 Wien
Fon +43.1.54641.430
Fax +43.1.54641.435
Mobil +43.664.1510243
attac-austria.org
infos@attac-austria.org

TOBINSTEUER – „Sand ins Getriebe“ und Hoffnung für die Armen

Geschichtlicher Hintergrund

Unter dem Eindruck der verheerenden Weltwirtschaftskrise von 1929 hat sich die internationale Staatengemeinschaft auf der Konferenz von Bretton Woods (1944) die Stabilisierung des Währungs- und Finanzsystems zum Ziel gesetzt. Zentrales Element der Nachkriegs-Finanzarchitektur war ein System fixer Wechselkurse, wodurch das Spekulieren gegen Währungen unmöglich war. Die Bretton-Woods-Ära war von hoher Stabilität gekennzeichnet. Anfang der siebziger Jahre brach jedoch das Fixwechselkurssystem zusammen. In der Folge begannen die Wechselkurse frei zu schwanken, Währungsspekulation setzte ein, und das Volumen und die Geschwindigkeit der gehandelten Devisen nehmen seither rasant zu. Dadurch werden die Wechselkurse immer weniger von Fundamentaldaten (Produktivität, Inflation, Handel) bestimmt und immer stärker vom Herdenverhalten der „Finanzinvestoren“.

Um die wachsende Volatilität der Wechselkurse zu verringern, schlug Wirtschaftsnobelpreisträger James Tobin bereits 1972 eine einprozentige Steuer auf alle Währungstausche (Devisentransaktionen) vor, um etwas „Sand ins Getriebe“ zu streuen. Sein Kalkül: Da ein Großteil der (spekulativen, kurzfristigen) Devisengeschäfte eine Gewinnspanne von weniger als einem Prozent hat, würde das Transaktionsvolumen zurückgehen, und die Wechselkurse würden sich stabilisieren und wieder stärker von Fundamentaldaten bestimmt.

Während Tobins Vorschlag bisher unverwirklicht blieb, ist das Volumen der Devisentransaktionen seit Anfang der siebziger Jahre geradezu explodiert, von

70 auf 1.100 Milliarden Dollar pro Tag (BIZ 2001). Im Gegensatz dazu hat sich der Welthandel lediglich verzweieinhalbfacht – von zehn auf 25 Milliarden Dollar pro Tag. Direktinvestitionen schlagen mit weniger als 3 Milliarden Dollar pro Tag zu Buche. Die Schätzungen über das Transaktionsvolumen, das noch in direktem Zusammenhang mit realwirtschaftlichen Vorgängen steht, schwanken zwischen 1,5 und 5 Prozent. Das heißt, dass mindestens 95% aller Devisentransaktionen einen vorwiegend spekulativen Charakter haben. Zudem werden die Transaktionen immer kurzfristiger. Laut Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) sind 80% aller „Auslandsinvestitionen“ auf den Finanzmärkten binnen acht Tagen wieder „daheim“ (z.B. Euro - Dollar - Euro), 40% sogar innerhalb von zwei Tagen. Es gibt „Day-Trader“ (Tageshändler), die unter „langfristig“ zehn Minuten verstehen. Mit anderen Worten, die Devisenmärkte sind nicht liquide, was gut wäre, um Handel und Investitionen zu finanzieren, sondern überliquide, was ein wachsendes Stabilitätsrisiko darstellt. In den neunziger Jahren folgte bereits eine Finanzkrise auf die andere. Allein die Südostasienkrise 1997/98 hat 50 Millionen Menschen arbeitslos gemacht und in Armut gestürzt. Frauen sind überproportional von den Auswirkungen der Krisen betroffen, obwohl sie kaum am Finanzmarktgeschehen teilnehmen. Das zeigt, dass Finanzmarktgeschäfte keine Nullsummenspiele sind. Gewinne werden privatisiert, Verluste sozialisiert bzw. auf die Schwächsten der Gesellschaft abgewälzt.

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. Zusätzlich 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 steht. 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.

Dreifacher Trumpf

Die Tobin-Steuer würde auf drei Problem-Ebenen gleichzeitig wirken: Zum einen wäre sie ein erster Schritt zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zur Verhinderung weiterer Krisen und ihren verheerenden sozialen Folgen. Zum anderen könnten die Einnahmen den bisherigen VerliererInnen der Globalisierung, worunter überproportional Frauen zu finden sind, zugute kommen. Aus diesem Grund und angesichts rückläufiger Entwicklungshilfe hat auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Tobinsteuer gefordert. Drittens würde die Tobin-Steuer ein Stück Handlungsspielraum für die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik zurückerobern, vor allem die Fähigkeit der Zentralbanken, den Wechselkurs zu steuern. Sie würde den Zwang lindern, die Zinsen hoch zu halten, um Finanzinvestoren anzulocken. So fordert etwa das kanadische Parlament die Tobinsteuer, „um ein bisschen der Souveränität zurückzugewinnen, die wir im Zuge der ökonomischen Globalisierung verloren haben“.

Steuerhöhe und Wirkungsweise: Der „Filter“

Während Tobin in den siebziger Jahren noch ein Prozent Steuerhöhe vorschlug, pendeln die zur Diskussion stehenden Sätze mittlerweile zwischen 0,001% und 0,5%. Daran wird ersichtlich, wie gering die Gewinnspannen sind, mit denen die globalen Finanzinvestoren „arbeiten“. Die Tobinsteuer würde wie ein Filter wirken: Sie hält das unerwünschte kurzfristige Kapital („hot money“) zurück, ist jedoch durchlässig für Handelsgeschäfte, langfristige Direktinvestitionen und Kredite.

Kurzfristige Kapitalflüsse werden empfindlich teurer

Je öfter die Währung gewechselt wird, desto höher ist die Wirksamkeit der Tobinsteuer, weil sie – wie eine fixe Gebühr – bei jedem Tausch anfällt. Auf's Jahr gerechnet entspräche ein Steuersatz von 0,2% bei einem Portfolio, das einmal täglich „verschoben“ wird, einem Zins von 48%. Bei einem wöchentlichen Währungswechsel wären es 10%, und bei einem monatlichen Umtausch 2,4% Jahreszins.

Der Handel wird kaum berührt

Handelsgeschäfte werden einmalig bezahlt und mit der Tobin-Steuer belegt: 0,2% sind im Vergleich zur Umsatzsteuer (20%) ein Klacks. Theoretisch könnten Handelsgeschäfte sogar durch Abzug von der Importumsatzsteuer ausgenommen werden, dann wären sie gar nicht betroffen.

Langfristige Investitionen „spüren“ noch weniger

Wird zum Beispiel eine Produktionsstätte für Solarkocher mit einem Zeithorizont von 10 Jahren investiert, reduziert sich der Steuersatz auf 0,02% pro Jahr, das schmerzt nun wirklich niemanden. Und selbst hier könnte man die Tobinsteuer von den später zu zahlenden Gewinnsteuern noch abziehen.

Erwünschte Nebeneffekte

Die Volatilität der Wechselkurse würde ab- und die Stabilität der Finanzmärkte zunehmen. Die Absicherungskosten für Exporteure gegen Wechselkursschwankungen würden sinken, die Planungssicherheit zunehmen. Ein Teil der kurzfristigen Währungsgeschäfte würde unrentabel, dagegen würden langfristige Investitionen und Kredite begünstigt. Entwicklungsländer würden vierfach profitieren: 1. von der abnehmenden Häufigkeit und Schwere von Währungskrisen; 2. durch die höhere Berechenbarkeit des Schuldendienstes; 3. durch ein günstigeres, weil stabileres Klima für Direktinvestitionen und 4. durch die umverteilten Mittel für die Armutsbekämpfung und für eine Verbesserung der Stellung von Frauen. Der politische Handlungsspielraum von Nationalstaaten würde wieder zunehmen, die Zinsen könnten gesenkt und dadurch Wachstum und Beschäftigung stimuliert werden. Schließlich würde die Steuerbasis von Nationalstaaten verbessert bzw. gerechter verteilt.

Aufkommen und Verwendung

Die UNO rechnet damit, dass die Tobinsteuer, je nach Steuersatz, zwischen 80 und 270 Milliarden Dollar Einnahmen bringen könnte. Zum Vergleich: Um die schlimmste Armut und die gravierendsten Umweltschäden zu beseitigen, sind laut UNO 225 Milliarden Dollar

vonnöten - jährlich. Die gesamte Entwicklungshilfe der Industrienationen beläuft sich auf rund 50 Milliarden Dollar pro Jahr.

Um für Nationalstaaten einen Anreiz zu bieten, die Steuer einzuheben, könnten sie aber einen Teil der Steuereinnahmen behalten. Die UNO könnte schließlich die internationalen Gelder verteilen, zum Beispiel das Entwicklungsprogramm (UNDP), den Frauenfonds (UNIFEM), das Umweltprogramm (UNEP) oder der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).

Bereits Tobin hatte angeregt, dass die von Haus aus internationalen Einkünfte auch international verwendet werden sollten. Allerdings schlug er nicht vor, das Geld für die Armutsbekämpfung, sondern zur Stärkung von Weltbank und Währungsfonds zu verwenden. In diesem Punkt unterscheiden sich die Positionen von Tobin und Attac. In einem Spiegel-Interview distanzierte sich Tobin überdies von der globalisierungskritischen Bewegung, allerdings musste er im selben Interview zugeben, dass er „die Details der Attac-Vorschläge nicht genau“ kenne.

Weitere Vorteile

Die Tobinsteuer würde die Globalisierungsgewinner besteuern und wäre endlich eine Steuer „on Wall Street“ und nicht – wie in letzter Zeit zunehmend – „on Main Street“. Kapital ist im Vergleich zu Löhnen unterbesteuert, weil mit der Einrichtung von Steueroasen (meist durch Industrieländer) ein Steuerwettlauf nach unten auf Kapitaleinkommen eingesetzt hat. Die Tobinsteuer würde diejenigen, die Instabilität verursachen, besteuern.

Weiters ist die Tobinsteuer der überfällige Einstieg in die internationale Steuerpolitik. Während die Globalisierung der Wirtschaft hurtig voranschreitet, hinkt die Globalisierung der dafür notwendigen Spielregeln hilflos hinterdrein. Weitere Kandidatinnen für eine globale Besteuerung sind Naturressourcen und Konzerngewinne.

Grenzen und Spahnsche Tobin-Steuer

„Gegen“ die Tobinsteuer wird gerne ins Treffen geführt, dass sie nicht 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. Doch erstens ist die Tobinsteuer ursprünglich gar nicht dafür gedacht. Sie bezieht sich auf Zeiten des „normalen“ Funktionierens der Finanzmärkte und kann Krisen bestenfalls im Vorfeld stoppen. Zweitens wurde das Konzept der Tobin-Steuer

weiterentwickelt: Der Wirtschaftswissenschaftler Paul Bernd Spahn fordert eine Zwei-Stufen-Steuer, die auch gegen spekulative Attacken wirkt: Solange sich der Wechselkurs innerhalb eines Wechselkurskorridors bewegt, fällt nur die normale Tobin-Steuer an. Kommt es jedoch zu starken Wechselkursschwankungen, weil z. B. spekuliert wird, springt die hohe Zusatzsteuer von bis zu 100 Prozent an, was Transaktionen unrentabel macht und unterbindet. Langsame Änderungen der Wechselkurse sind möglich – spekulative Attacken nicht. Diese Zusatzsteuer wäre ein Instrument, um sich gegen massive Währungsspekulationen zu wehren und wäre vor allem für verletzte Entwicklungs- und Schwellenländer ein wirkungsvolles, sich selbst einschaltendes und im Alleingang realisierbares Instrument.

Attac fordert eine neue globale Finanzarchitektur, in der die Tobinsteuer nur ein (zentraler) Baustein ist. Spekulative Attacken können auch mit Kapitalverkehrs kontrollen, wie sie Chile und Malaysia in den neunziger Jahren erfolgreich angewandt haben, abgewehrt werden. Auch das vorübergehende Aussetzen des Handels mit einer „attackierten“ Währung oder die Schaffung eines globalen Interventionsfonds – der wiederum mit einem Teil der Einnahmen aus der Tobin-Steuer gespeist werden könnte – sind weitere hilfreiche Instrumente gegen solche Großangriffe.

Technische Machbarkeit

Ein weiteres Argument gegen die Tobinsteuer ist, dass sie technisch nicht machbar sei. Typisch: Sobald es darum geht, soziale Gerechtigkeit umzusetzen, geht der Glaube an die technische Machbarkeit verloren. Bereits heute werden alle Devisengeschäfte nicht nur registriert, sondern auch von den durchführenden Banken verbucht, weil diese logischerweise daran verdienen wollen. Die Tobinsteuer bräuchte man nur auf diese Gebühren „draufschlagen“, wofür eine kleine Änderung der Computerprogramme ausreichen würde. Der Trend, dass alle Währungstäusche zentral erfasst werden (Fedwire, Target, SWIFT, ...), macht die Besteuerung technisch noch einfacher.

Steuerflucht in andere Instrumente

Ferner wird gegen die Tobinsteuer argumentiert, dass es zur Steuerflucht in andere Instrumente kommen könnte. Natürlich werden Finanzmarktakteure versuchen, die Tobinsteuer zu vermeiden. Doch erstens kommt es bei jeder Steuer zu Steuerumgehung und –hinterziehung, und das ist noch nie als Argument gegen die jeweilige Steuer herangezogen worden. Zweitens schlafen auch die Steuerbehörden nicht und finden ebenfalls die

„Schleichwege“. Drittens sind Schleichwege immer teurer als die „Hauptgrenzübergänge“ und daher unattraktiver. Damit wäre die Tobinsteuer zumindest „Sand im Getriebe“.

EU im Alleingang?

Ein letztes Argument, mit dem versucht wird, die Tobinsteuer zu verhindern, ist, dass die Steuer weltweit eingehoben werden müsste. Stolze 82% des globalen Devisenhandels werden jedoch in nur 8 Staaten durchgeführt: Großbritannien, USA, Japan, Singapur, Deutschland, Frankreich, Schweiz und Hongkong. Diese Gruppe wäre völlig ausreichend für den Beginn. Auch ohne die USA würden in der verbleibenden 7-Länder-Gruppe noch zwei Drittel des weltweiten Devisenhandels erfasst werden. Steueroasen, welche die Tobinsteuer boykottieren, ist mit einer „Maut“ beizukommen: Verlagert eine Bank ihre Devisengeschäfte beispielsweise auf die Cayman-Inseln, bräuchte man nur Kapitalrückflüsse von dort dem mehrfachen Steuersatz der Tobin-Steuer unterwerfen, und die Auslagerung wäre deutlich unattraktiver. Die Schließung von Steueroasen ist ohnehin die zweite internationale Kernforderung von Attac.

Die Einführung der Steuer an den acht wichtigsten Finanzplätzen erscheint zurzeit unrealistisch. Laut einer jüngsten Studie von Professor Paul Bernd Spahn im Auftrag des deutschen Entwicklungshilfeministeriums könnte die EU die Tobin-Steuer auch alleine einführen. Diese Ansicht teilt auch Nobelpreisträger Joseph Stiglitz. Sobald die EU den Anfang gemacht hat, wird es für weitere Staaten einfacher, nachzuziehen: Kanada, Brasilien, Indien, Malaysia, Venezuela... Dadurch wird auch der Druck auf die restlichen Staaten größer, und den BefürworterInnen wird der Rücken gestärkt.

Wer ist für die Tobinsteuer?

Das Interesse der Entwicklungsländer, die bisher am schwersten von Währungskrisen und instabilen Finanzmärkten betroffen sind, steigt. Die Ministerpräsidenten von Indien, Malaysia, Brasilien und Venezuela, keine Leichtgewichte unter den Entwicklungsländern, fordern bereits die Besteuerung von Devisentransaktionen. Innerhalb

der Industrieländer plädieren das kanadische und das französische Parlament und die finnische Regierung für die Einführung der Tobinsteuer. Der deutsche Kanzler Gerhard Schröder hält sie zumindest für diskussionswürdig, die Enquête-Kommission des Bundestags zur Globalisierung in Deutschland fordert die Tobin-Steuer. Schon länger dafür sind Deutsche Gewerkschaftsbund, der US-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO, neben Ökonomie-Nobelpreisträger Stiglitz auch sein Kollege Amartya Sen, 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 30 Ländern aktiv ist, das kanadische Halifax-Bündnis, die Tobin Tax Initiative (USA) und die britische War on Want. Auf Druck der Zivilgesellschaft soll die Tobin-Steuer auch im Europaparlament weiter diskutiert werden, nachdem 2000 ein Beschluss zur Tobin-Steuer nur knapp gescheitert ist. Nach dem französischen hat sich nun auch das belgische Parlament dafür ausgesprochen. Auch EU-Kommissar Franz Fischler unterstützt die Idee. In Österreich sind die SPÖ, die Grünen und Teile der ÖVP, wie zum Beispiel Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, für die Tobinsteuer. Mit einer europaweiten Kampagne wollen Attac und andere Organisationen des „Tobin-Tax-Network“ weiter für die Einführung der Tobin-Steuer werben.

... und wer dagegen?

Die Devisenhändler und ihre Kunden würden bei Einführung der Tobinsteuer um Gewinnchancen in zweistelliger Dollarmilliardenhöhe umfallen. Das schmeckt ihnen natürlich gar nicht. Entsprechend ist beispielsweise der Europäische Bankenverband gegen die Einführung der Tobin-Steuer. Wichtigster Blockierer der Tobinsteuer ist jedoch die Regierung der USA, weil sie prinzipiell gegen jede Form der internationalen Besteuerung ist und somit die Riege der Globalisierungsgegner anführt, was faire Spielregeln für die Wirtschaft betrifft. Die USA haben sogar ihre Beitragszahlungen an die UNO davon abhängig gemacht, dass diese kein weiteres Sterbenswörtchen über die Tobin-Steuer verliert. Es muss aber nicht auf die USA gewartet werden. Die EU kann und muss endlich die Initiative ergreifen. Andere Länder würden ihr folgen.