

Zusammenfassung der Studie von WEED

„Ready for Implementation. Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU“

von Lieven Denys¹ und Bruno Jetin²

Die vorliegende Studie stellt die wichtigen ökonomischen, technischen und rechtlichen Details einer Devisentransaktionssteuer (CTT) vor. Sie ist gegenwärtig die umfassendste Studie über die Umsetzungsmöglichkeiten der CTT. Dazu verarbeitet sie die Debatte der zurückliegenden Jahre.

Hauptbotschaft ist, dass die Implementierung der CTT jetzt nur noch eine Frage des politischen Willens ist. Daher ist es wichtig, dass weiterhin Druck aus der Zivilgesellschaft kommt. Denn die ökonomische Sinnhaftigkeit und technische Machbarkeit eines solchen Projekts heißt noch lange nicht, dass seine Verwirklichung damit automatisch gesichert wäre, denn Politik ist Produkt von machtpolitischen Kräfteverhältnissen, der Einflussnahme von Interessensgruppen. Die Studie zeigt jedenfalls, dass es keine inhaltlichen, rechtlichen oder technischen Vorwände mehr gibt, hinter denen sich Gegner der CTT verstecken können.

TEIL I: Die Devisentransaktionssteuer – technische, institutionelle und politische Aspekte einer Implementierung (Bruno Jetin)

1. Kapitel: Einführung in das Konzept einer Devisentransaktionssteuer

Im ersten Kapitel stellt Bruno Jetin das Konzept einer Devisentransaktionssteuer vor. Die Idee einer CTT wurde bereits Anfang der 70er Jahre von James Tobin vorgestellt, weswegen die CTT auch Tobin-Steuer genannt wird. Zu dieser Zeit wurde das nach 1945 errichtete Bretton Woods System fixer Wechselkurse abgeschafft und durch frei schwankende Wechselkurse ersetzt. In der Folge wurde die große Volatilität der Wechselkurse zu einer der Hauptursachen für Finanzkrisen v.a. in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Tobin wollte durch die Tobin Steuer die Volatilität der Wechselkurse dämpfen, Währungsspekulationen bekämpfen und dadurch den Staaten ein Stück weit Autonomie bei der Wechselkurspolitik zurückzugeben.

Die negativen Auswirkungen von Wechselkursschwankungen auf Wachstum, Handel, Investitionen, Beschäftigungen und Löhne werden nachgewiesen. Obwohl diese Auswirkungen für Entwicklungsländer besonders dramatisch sind wird auch gezeigt, dass selbst riesige Märkte mit starken Währungen wie die EU und die Eurozone von den Schwankungen betroffen sind.

¹ Prof. Lieven Denys ist Professor für Europäisches und Internationales Steuerrecht an der Juristischen Fakultät der Freien Universität Brüssel. (lieven.denys@vub.ac.be)

² Dr. Bruno Jetin ist Ökonom an der Universität Paris Nord und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates von ATTAC Frankreich. (bjetin@yahoo.fr)

Wechselkurse können auf unterschiedliche Weise stabilisiert werden: Durch internationale Kooperation in der Wirtschaftspolitik, durch Einführung einer „Weltwährung“, durch Einrichtung von Währungszielzonen, durch Kapitalverkehrskontrollen und letztendlich durch eine CTT. Die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Methoden werden diskutiert. Die Idee einer „Weltwährung“ wird als politisch problematisch und als kontraproduktiv für die demokratische und soziale Entwicklung abgelehnt. Wechselkurszielzonen werden begrüßt. Sie sind jedoch nur in Verbindung mit Kapitalverkehrskontrollen überhaupt erreichbar, weil ansonsten Wechselkursvolatilität lediglich durch stark schwankende Zinsen ersetzt würde. Die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen ist grundsätzlich sinnvoll, aber langfristig nur dann, wenn sie in ein neues internationales Währungssystem eingebunden sind und nicht als nationaler Alleingang.

Die CTT ist ein effizientes Konzept, um Wechselkursvolatilität zu beschränken und Spekulation zu bekämpfen. Sie kann nationalstaatliche Kapitalverkehrskontrollen ergänzen hat aber den zusätzlichen Vorteil, dass sie als ein internationaler Mechanismus die Perspektive für eine internationale politische Kooperation bei der Reregulierung der wirtschaftlichen Globalisierung eröffnet.

Seit Tobin die Idee der CTT aufgebracht hat, wurde das Konzept weiterentwickelt. Ist in der Studie von der Einführung einer CTT die Rede, so ist nicht die ursprüngliche Tobin-Steuer gemeint, sondern die zweistufige CTT. Die zweistufige CTT wurde von Paul Bernd Spahn, Professor an der Universität in Frankfurt, vorgeschlagen. Die Studie geht von Spahn Konzept aus, entwickelt es jedoch an einigen Stellen weiter und schlägt v.a. deutlich höhere Steuersätze vor.

Die erste Stufe dieser CTT beinhaltet einen sehr niedrigen Steuersatz (z.B. 0,1%), der die „alltägliche Spekulation“ bekämpfen soll, welche ihre Profite aus den ständigen kleinen Schwankungen des Wechselkurses zieht. Die erste Stufe ist jedoch nicht in der Lage, Spekulation im Zusammenhang mit Währungskrisen zu verhindern. Währungskrisen eröffnen aufgrund der hohen Wechselkursab- und Aufwertungen gigantische Profit Chancen für die Währungsspekulation. Hier setzt die zweite Stufe der CTT an.

Die zweite Stufe der CTT ist eine flexible Steuer, die nur im Falle von potentiellen Währungskrisen angewendet wird. Sie besteuert Gewinne aus massiven Wechselkursbewegungen und spekulativen Attacken prohibitiv, d.h. mit bis zu 100%. Die zweite Stufe kann somit im Extremfall den Währungstausch gänzlich unterbinden. Nach Spahns Vorstellungen wird die Steuer automatisch erhoben, wenn der Wechselkurs eine definierte Bandbreite verlässt. In der Kombination können beide Stufen effektiv Spekulation bekämpfen, Wechselkursvolatilität reduzieren und Währungskrisen verhindern.

Letztendlich ist das Ziel durch die CTT, die Gestaltungsfähigkeit von Politik zurück zu gewinnen. Wenn heute demokratisch gewählte Regierungen eine alternative Wirtschaftspolitik oder eine Niedrigzinspolitik verfolgen, dann werden sie von den Finanzmärkten bestraft. Es ist daher notwendig, die Freiheit des Marktes, die Überliquidität auf den Finanzmärkten und Profite aus Währungsspekulationen einzuschränken und so Sand ins Getriebe der internationalen Finanzmärkte zu streuen.

2. Kapitel: Die Implementierung der CTT

Im zweiten Kapitel geht es um die technischen und institutionellen Aspekte der Erhebung der Devisentransaktionssteuer. Die vorliegende Studie analysiert die

Implementierung in einem bisher nicht gekanntem Detailreichtum. Als Innovation wird ein „electronic tag“ eingeführt, welches wie ein Barcode jeder Devisentransaktion angeheftet wird und diese durch sämtliche Stufen der Transaktion begleitet. Devisentransaktionen umfassen mehrere Akteure, eine Reihe von Stufen und durchlaufen mehrere elektronische Informations-, Überwachungs-, Clearing- und Settlementssysteme. Durch den elektronischen tag lassen sich Devisentransaktionen durch sämtliche Stufen verfolgen. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass die Steuer gezahlt wird. Es ist so auch möglich Devisentransaktionen auf der einen Stufe zu identifizieren, auf einer anderen, den zu zahlenden Betrag festzulegen und auf einer dritten die Zahlung abzuwickeln.

Es ist wichtig zu wissen, dass die Einführung einer CTT ganz erheblich vom technischen Fortschritt und der Zentralisierung des Währungshandels profitiert. Heute wickeln Systeme wie EBS und Reuters fast den gesamten Währungshandel ab. Eine solche Zentralisierung war immer eine Forderung der CTT-Anhänger und wurde stets als unrealistisch abgestempelt – nun wurde diese Entwicklung durch die Marktkräfte realisiert. Heute ist es ebenso einfach die CTT zu erheben, wie etwa die Gebühr, die zur Benutzung der elektronischen Handelssysteme gezahlt werden muss. Auch der Austausch von Informationen über das Clearing und die Abwicklung von Währungstransaktionen zwischen den Handelspartnern wird heute über elektronische Systeme wie SWIFT sichergestellt. Die Transfers werden über internationale Zahlungssysteme wie Euro 1, TARGET oder die CLS-Bank abgewickelt. Alle Institutionen, die Währungen handeln oder vermitteln, müssen wiederum mit den Zentralbanken kooperieren und werden so formell verpflichtet, die Steuer zu erheben.

Aus der juristischen Perspektive ist der Handel mit Währungen ein Investmentgeschäft. Es gibt daher keine juristischen Probleme für einzelne Länder, diese zu besteuern. Allerdings macht es deutlich mehr Sinn die CTT gleich auf der EU-Ebene zu erheben. Bestehende Regelungen könnten dazu ohne größere Probleme genutzt werden. Zwar wäre es auch bei der Einführung auf europäischer Ebene möglich die Devisentransaktionssteuern durch Auslagerung der Transaktionen zu umgehen. In der Realität ist dies jedoch sehr schwierig, da der Handel mit Devisen eine sehr gute Infrastruktur benötigt, wie sie nur sehr wenige große Finanzzentren besitzen. London ist als größtes Handelszentrum kaum ersetzbar, weil es neben der guten Infrastruktur auch gemeinsame Geschäftszeiten mit den beiden anderen großen Wirtschaftsregionen Nordamerika und Ostasien aufweist. Dies ist wichtig für eine sichere und preiswerte Abwicklung der Transaktionen. Es ist zu bezweifeln, dass ein extrem niedriger Steuersatz von 0,1% bereits große Auslagerungen zur Folge hätte. Würde ein so niedriger Steuersatz in einer der bereits heute teuersten Städte der Welt einen Unterschied machen?

Ein weiteres Argument, das die Durchführbarkeit der CTT unterstützt, ist die Existenz des Security Transaction Tax (STT), die bereits heute von einer Reihe von EU-Ländern wie Großbritannien, Irland und Belgien erhoben wird. Der STT wird automatisch durch das elektronische Settlement Verfahren erhoben; eine Methode wie sie auch für die CTT verwendet werden könnte.

Schließlich bietet der Kampf gegen Geldwäsche neue Möglichkeiten Devisenhandel zu kontrollieren und zu besteuern. Dies wird in der Studie anhand der Empfehlungen der G7 Financial Action Task Force (FATF) gezeigt. Die EU hat eine Reihe von Gesetzen zur Bekämpfung der Geldwäsche erlassen, die tief in die Details von Währungsgeschäften in der EU eingreifen. Das Informationssystem SWIFT musste in der Folge sein System an die neuen Gesetze anpassen und die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen. Durch diese Änderungen sind alle Information

die zur Besteuerung von Devisentransaktionen notwendig sind bereits in der Hand der EU-Mitgliedsstaaten.

3. Kapitel: Die Schätzung der Einnahmen einer CTT und ihre Verwendung

Im Dritten Kapitel werden die Einnahmen einer Devisentransaktionssteuer geschätzt und Vorschläge für Management und Verwendung vorgestellt. Ursprünglich sah Tobin die Einnahmen aus der CTT lediglich als „Abfallprodukt“ der Spekulationsbekämpfung an. Dies hat sich aufgrund der prekären Haushaltssituation vieler Staaten und der neuen Herausforderungen zur Finanzierung von Entwicklung und der Armutsbekämpfung geändert. Heute ist die Einnahme von Steuermitteln eine der Gründe für die Renaissance der CTT.

Die Steuerungs- und die Einnahmefunktion von Steuern stehen dabei nicht unbedingt in einem Widerspruch. Auch Tabak- und Alkoholsteuern dienen der Regulierung von gesellschaftlich potentiell problematischem Verhalten und der Generierung von Einnahmen für den Staatshaushalt und somit gesellschaftlich als wichtig anerkannte Ausgaben.

Eine große Anzahl von Studien wird ausgewertet, um die möglichen Einnahmen zu schätzen. Dabei werden unterschiedlicher Steuerhöhen, Anwendungsgebiete und Umgehungsmöglichkeiten durchgerechnet. Die unterschiedlichen Szenarien ergeben Einnahmen bei der weltweiten Anwendung für das Jahr 2004 von \$19 Mrd. bis \$31 Mrd. bei einer Steuerhöhe von 0,01% und \$34 Mrd. bis \$125 Mrd. bei einer Steuerhöhe von 0,1%. Für die Eurozone reichen die Schätzungen respektive von \$6-10 Mrd. und \$10-46 Mrd. Auch Berechnungen für differenzierte Steuerhöhen für Banken von 0,02% und anderen Kunden von 0,1% werden angestellt, weil davon ausgegangen wird, dass die Banken deutlich schneller nach Möglichkeiten suchen werden, die Steuer zu umgehen. Dieses Szenario schätzt die Einnahmen weltweit auf knapp \$100 Mrd. und in der Eurozone auf \$29-28 Mrd.

Die Steuereinnahmen sollten dazu verwendet werden, globale öffentliche Güter und die Entwicklung der armen Länder zu finanzieren, statt dazu, die Staatshaushalte zu konsolidieren. So soll z.B. ein neuer Fond für Währungsreserven geschaffen werden, um das öffentliche Gut von mehr Wechselkursstabilität zu erreichen. Auch ökologische und soziale Programme etwa im Rahmen der UN Millennium Entwicklungsziele sollen finanziert werden. Der Kampf gegen TBC und Malaria würde beispielsweise ca. \$2 Mrd., der gegen AIDS \$7-10 Mrd. pro Jahr kosten. Die UN schätzt, dass die Befriedigung der fundamentalen globalen, öffentlichen Güter mindestens \$20 Mrd. pro Jahr kosten würde. Dies sind Summen, die durch eine CTT leicht eingenommen werden können (s.o.). Auch zusätzliche Verwendungsmöglichkeiten, wie ein internationaler Notfonds für Katastrophen, werden angesprochen.

Der letzte Teil des dritten Kapitels beschäftigt sich mit der wichtigen Frage, welche Institutionen die Mittel aus einem CTT erheben, verwaltet und ausgeben können. Der Autor plädiert dafür, die Einnahmen über etablierte nationalstaatliche Institutionen laufen zu lassen. Dagegen soll für die Verwaltung und Ausgabe der Mittel eine neue Institution geschaffen werden, denn die Studie hält keine der etablierten Institutionen wie Weltbank, IWF, UNCTAD, UNSOC, UNDP und BIZ für geeignet, die Mittel im beabsichtigten Sinne zu verwalten und auszugeben. Stattdessen soll ein „Solidaritätsfonds für nachhaltige Entwicklung“ gegründet werden, der das Geld verwaltet und verteilt. Er soll bei der Einnahme der Mittel mit den Nationalstaaten und der BIS kooperieren und bei der Verwendung der Mittel mit UNDP und UNCTAD. Ein

wünschenswerter organisatorischer Aufbau des Solidaritätsfonds und seiner demokratischen Entscheidungsstrukturen wird präsentiert. Grundsätzlich sollten ärmere Länder von Anfang an mehr Zuschüsse bekommen.

Teil II: Rechtliche Aspekte einer Devisentransaktionssteuer (Lieven Denys)

4. Kapitel: Die Implementierung der CTT im rechtlichen Rahmen der EU

Das vierte Kapitel von Lieven Denys beschäftigt sich mit den juristischen Fragen der Implementierung der CTT in der EU. Darüber hinaus werden Möglichkeiten auf europäischer Ebene zur rechtlich korrekten Anwendung der Steuer und zur Vermeidung von Betrug ausgelotet. Das Fazit dieses Kapitels ist, dass die CTT mit dem europäischen Recht vereinbar ist.

Zunächst werden mögliche Widersprüche zwischen nationalen CTT-Gesetzen und EU-Recht untersucht. Dies geschieht anhand des Belgischen CTT-Gesetzes, das am 1. Juli 2004 vom belgischen Parlament verabschiedet wurde und an dessen Formulierung der Autor mitgewirkt hatte. Der Autor entkräftet die Kritik, die von Seiten der EZB und der Europäischen Kommission an der Belgischen CTT geübt wurde. Aus der institutionellen Perspektive kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass die EU keine exklusive Kompetenz bei der Erhebung indirekter Steuern hat und dass es den Mitgliedsstaaten daher freisteht, eine CTT einzuführen. Unterschiede in der Besteuerung sind laut EU-Recht nicht verboten. Die Mitgliedsstaaten haben daher das prinzipielle Recht, neue indirekte Steuern einzuführen.

Einschränkend muss jedoch festgestellt werden, dass die EU sehr wohl die exklusive Kompetenz im Bereich der Geldpolitik der Eurozone besitzt. Daher ist zwar die erste Stufe der CTT rechtlich kein Problem, die zweite Stufe aber sehr wohl, weil sie Währungstransaktionen im Krisenfall einschränken soll und daher in die Geldpolitik eingreift. Daher ist es notwendig, dass die zweite Stufe der CTT durch die EU genehmigt oder beschlossen wird.

Der Autor prüft und bejaht anschließend die Kompatibilität der CTT mit den Prinzipien der Nicht-Diskriminierung der EU. Die CTT widerspricht diesen Regeln nicht, weil sie sowohl alle Währungen als auch alle Personen unabhängig von ihrer Nationalität besteuert.

Etwas komplizierter ist die Überprüfung der Übereinstimmung mit der Freiheit der Kapitalbewegungen, die eine der vier Bewegungsfreiheiten der EU darstellt. Der Autor stellt fest, dass die erste Stufe der CTT den Kapitalverkehr nicht einschränkt, weil sie nicht zwischen Herkunft, Ziel und Verwendung unterscheidet. Abgesehen davon ist die Freiheit des Kapitalverkehrs keine absolute Freiheit, sondern sie kann durch andere wichtige Gründe und Ziele eingeschränkt werden. So sollen etwa die Einnahmen aus der ersten Stufe des CTT für die Finanzierung von Entwicklung verwendet werden, einem ebenfalls wichtigen Ziel der EU. Schließlich verstößt die erste Stufe des CTT allein schon aufgrund der niedrigen Steuerquote nicht gegen die Bewegungsfreiheit des Kapitals.

In diesem Punkt verhält es sich bei der zweiten Stufe des CTT allerdings anders. Es ist gerade das Ziel der zweiten Stufe der CTT, Kapitalverkehr im Falle einer Währungskrise zu beschränken oder gar zu unterbinden. Diese zweite Stufe der CTT ist jedoch als Mechanismus der EU Geldpolitik legitim, weil sie das Ziel hat Wechselkurse zu stabilisieren. Denn die Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems ist ein wichtiges Ziel der EU. Bei der zweiten Stufe der CTT handelt

es sich also um eine gerechtfertigte Einschränkung der Freiheit der Kapitalbewegungen.

Schließlich schlägt der Autor vor, die CTT durch eine EU Direktive – ähnlich der EU Direktive zur Mehrwertsteuer – einzuführen. Dies würde die EU Mitgliedsstaaten auf die Einführung einer CTT verpflichten, würde aber die Details der Umsetzung, wie auch der Verwaltung, den einzelnen Staaten überlassen. Die Institutionen der einzelnen Staaten und der EU, wie die Zentralbanken und die EZB, könnten dazu dienen, die Einführung und Ausweitung der CTT auf Staaten außerhalb der EU und Drittstaaten wie Offshore Zentren u.ä. voranzutreiben. Dies könnte geschehen, indem sie multinationale privaten Finanzinstitutionen und die Einrichtungen für Zahlungsausgleich nutzt, die von der EU lizenziert werden müssen. Maßnahmen gegen Geldwäsche und die Kooperation mit Europol und Eurojust könnten zudem als Abschreckung gegen eine Umgehung der Steuer dienen.