

Bestrebungen zur Besteuerung des internationalen Kapitalverkehrs

Vortrag gehalten 20000 in Österreich

Zur Tobinsteuer findet sich auch ein Artikel in *World Development*

"The Tobin-Tax: Reviving a Discussion" *World Development*, vol.26, no.3, March 1998, pp.529-538

Aufgrund ihrer Mobilität und Reaktionsgeschwindigkeit kommen die internationalen Finanzmärkte dem Lehrbuchmodell des perfekten Konkurrenzmarktes am nächsten, eignen sich somit in besonderem Maße zur Illustration der Lehrbuchwelt der Ökonomie. Ihre Liberalisierung war stets ein besonderes Anliegen neoliberaler Politik und ist global weit fortgeschritten. Es wird argumentiert, daß - da der "Markt" alles am besten wisse - private Entscheidungen, auch jene von Spekulanten, Fiskaldisziplin herbeiführten und Regierungen zwingen würden, "gesunde" Wirtschaftspolitik zu betreiben. Indem der "Markt" den Manövrierraum von Regierungen verringere, würde er "falsche" Politik - etwa eine keynesianische Arbeitsplatzsicherung oder "zu hohe" Lohnforderungen der Gewerkschaften - bestrafen. Vor der Asienkrise 1997 versuchte der IWF Kapitalverkehrsliberalisierung - zu der seine Mitglieder laut Statuten nicht verpflichtet sind, auch wenn der Fonds verschuldete Entwicklungsländer regelmäßig wenn auch regelwidrig dazu zwang - statutarisch zu verankern.

Trotz ihrer offen propagierten Marktideologie treten die Verfechter freier Kapitalmärkte durchaus auch für öffentliche Interventionen ein, nämlich dann, wenn privaten Spekulanten Verluste drohen. So kam es in den letzten beiden Jahrzehnten immer wieder zur Sozialisierung von Verlusten während Gewinne privat und aufgrund von formal oder de facto gewährten Steuerbegünstigungen profitabel lukriert werden konnten. Nicht zuletzt haben der IWF und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBfWuE), die sich selbst gerne informell als "Weltbank" bezeichnet, immer wieder Spekulanten durch Interventionen gerettet. Der Umstand, daß liberalisierte und deregulierte Finanzmärkte gewaltige Umverteilungswirkungen zugunsten ihrer (meist reicheren) Befürworter zeitigen, sollte neben ideologischen Präferenzen daher nicht übersehen werden.

Für Befürworter der Globalisierung ist das Wachstum der internationalen Finanzmärkte ein Positivum. Das Einströmen kurzfristiger Portfolioinvestitionen in einige verschuldete Entwicklungsländer Lateinamerikas wurde bis zum Krach Mexikos Ende 1994 gerne als Beleg für das Funktionieren des Marktmechanismus zitiert. Trotz realwirtschaftlicher Indikatoren, wie zunehmender Leistungsbilanzdefizite und selbst wachsender Zahlungsrückstände vieler Länder, wurden die durch Zinsdifferenzen zu den USA entstandenen, spekulativen Kapitalflüsse von vielen, darunter auch der IBfWuE oder dem IWF, gelobt und als Zeichen für das Ende der Schuldenkrise präsentiert. Es sollte nicht unerwähnt bleiben, daß Kapitalmarktaufsichtsbehörden der OECD-Länder durch Lockerung von Qualitätsrichtlinien und regulatorische Änderungen den Kapitalfluß nach Mexiko und in andere Entwicklungsländer in diesem Ausmaß erst ermöglicht und gefördert hatten (Raffer 1996, S.35), somit zum Debakel nicht unwesentlich beitrugen. Als Reaktion auf die Mexikokrise 1994-5, als eine Intervention im Ausmaß von \$50 Milliarden die privaten Anleger schadlos hielt, forderte die OECD ein noch größeres, öffentlich finanziertes Sicherheitsnetz für zukünftige Krisen (OECD 1996, p.57) - eine Ermutigung zur Spekulation, der

gerne Folge geleistet wurde. Die Asienkrise 1997 benötigte schon mehr als das Doppelte an öffentlichen Geldern.

Liberalisierung und Deregulierung haben weit mehr als die wenigen, "prominenten" Krisen ausgelöst. Die inflationsbereinigten Verluste des Krachs des US Savings & Loans Sektors waren "ein Vielfaches der Verluste in der Großen Depression" der Dreißigerjahre, wie Stiglitz (1998, p.16) feststellt. Dennoch, gemessen am Bruttoinlandsprodukt wurden diese von den Krisen in Entwicklungsländern und ehemals kommunistischen Ländern in den Schatten gestellt, sie rangiert - so Stiglitz - nicht unter den Top-25 der internationalen Banken Krisen seit Anfang der Achtzigerjahre. Rechnerisch bedeutet dies, daß es im Schnitt mehr als eine derart große Krise pro Jahr gab - Erfolge des Neoliberalismus, die einfach verdrängt werden, was wohl auch ein Zeichen für die Macht der hinter neoliberaler Propaganda stehenden Interessen ist.

Seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems fixierter Wechselkurse hat sich das Volumen internationaler Transaktionen stark ausgeweitet, zwischen 1972 und 1995 vervierzehnfachte es sich. Alleine zwischen 1992 und 1995 wuchs es um circa 50 Prozent auf rund 1,3 Billionen Dollar pro Tag. Davon entfielen nach Schätzungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) rund 80 Prozent auf Anlagen mit einem Zeithorizont von bis zu sieben Tagen, d.h. das Geld fließt binnen einer Woche wieder in das Ursprungsland zurück. Sehr kurzfristige Veranlagungen dominieren, ein Indiz für hochgradig spekulative Kapitalströme. Wer realwirtschaftlich investiert, beläßt sein Geld nicht wenige Tage in einem Land, um es dann wieder zurückzuholen. Auch der Umstand, daß der gesamt Welthandel im Jahre 1995 weniger als die Summe von vier Transaktionstagen betrug, zeigt, daß sich die internationalen Finanzmärkte schon weitgehend von realwirtschaftlichen Grundlagen gelöst haben.

Es muß betont werden, daß Länder, die eine Destabilisierung wie in Mexiko vermeiden konnten - zB Chile, Kolumbien oder Südkorea (allerdings nur bis zur Liberalisierung, die zur Krise 1997 führte) - eine Reihe von Maßnahmen gegen das Einströmen kurzfristigen, spekulativen Kapitals setzten, wie Abgaben oder zinslose Einlagen bei der Zentralbank. Mit anderen Worten, sie streuten "Sand ins Getriebe" der globalen Finanzmärkte um ihre nationale, wirtschaftliche Entwicklung zu schützen, Chile wohl aufgrund der Lehren aus seiner eigenen Liberalisierungskrise in den Achtzigerjahren, die im übrigen genauso ablief wie später die Asienkrise. Diese, sowie die rasante Abfolge weiterer Krisen (Rußland, Brasilien) haben offenbar endlich die Liberalisierungswut etwas gestoppt. Der Erfolg Malaysiens mit Kapitalverkehrskontrollen ist sicher ein weiterer Grund, daß diese mittlerweile wieder ernstlich diskutiert wird. Allerdings werden Kontrollen der Besteuerung vorgezogen, die ja dem Staat Einnahmen und somit wirtschaftspolitische Beweglichkeit verschaffen würde, was Neoliberale - sofern es sich nicht um bail-outs von Spekulanten durch öffentliche Gelder handelt - ablehnen.

Tobins Vorschlag

Der älteste und bekannteste Vorschlag einer Besteuerung des internationalen Kapitalverkehrs stammt von James Tobin. James Tobin schlug die Besteuerung aller Währungs transaktionen vor, wodurch die Möglichkeit der Substitution der Steuer unterliegender Vorgänge durch solche, die ihr nicht unterliegen eingeschränkt, jedoch nicht völlig ausgeschaltet wird. Ursprünglich nur als Steuer auf Spot-Transaktionen konzipiert (was aus der Warte der Siebzigerjahre sehr verständlich ist) hält Tobin heute auch die Besteuerung von Forwards und Swaps für notwendig. Hierbei empfiehlt er, der Einfachheit halber den Spotgehalt dieser Kontrakte zu besteuern (Tobin 1996,

S.xv). Der Grundgedanke geht auf Keynes' Vorschlag zurück, ein Überhandnehmen der Spekulation - die er innerhalb bestimmter Grenzen nicht für schädlich hielt - zu verhindern.

Nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems fixierter Wechselkurse setzten Anfang der Siebzigerjahre für damalige Verhältnisse starke spekulative Geldströme ein. Es war Tobins ursprüngliche Idee, durch diese Abgabe rein spekulative Geldströme, die meist kurzfristig sind, zu unterbinden oder zu behindern. Die Tobinsteuer trifft daher sehr kurzfristige Kapitalbewegungen in geradezu prohibitiver Weise, während ihr Effekt auf längerfristige Investitionen oder den Handel gering ist.

Dies läßt sich leicht mit einer einfachen, illustrativen Rechnung veranschaulichen. Wenn man Geld bei einem Steuersatz von 0,25 Prozent nur einen einzigen Tag im Ausland anlegt und in diesem Zeitraum bereits die Kosten der Steuer verdienen muß, zahlt sich nur eine Anlage mit einer Mindestverzinsung von 182,5 Prozent pro Jahr aus ($0,25 \text{ mal } 2$ gibt ein halbes Prozent, da ja zwei Umwechselforgänge notwendig sind, um vom Schilling in eine andere Währung zu gehen und wieder in den Schilling rückzutauschen). Bei einer Woche - also noch innerhalb der oben genannten Periode von maximal sieben Tagen, die die BIZ für etwa vier Fünftel aller Transaktionen angab - müßte per annum eine Verzinsung von 26 Prozent verdient werden. Läßt eine Anlegerin ihr Geld einen Monat liegen, ergeben sich 6 Prozent. bei einer Anlage auf ein Jahr ist es nur noch 0,5 Prozent. Die Tobinsteuer ist daher eine sehr starke Barriere gegen kurzfristige Anlagen, vor allem solche, die versuchen aufgrund von Zinsendifferentialen Gewinne zu lukrieren, denn die hierzu notwendigen Zinsdifferenziale müßten ganz enorm sein. Bei allem, was unter den obigen Werten liegt, zahlt sich Zinsarbitrage nicht aus. Aber auch bei einer Anlage von einem Monat ist die Zinsendifferenz von sechs Prozentpunkten im Hinblick auf jede realistische Anlage wohl prohibitiv. Der sogenannte "carry trade", der darin bestand, Zinsunterschiede unter der Annahme eines fixierten Wechselkurses kurzfristig auszunutzen und der einen nicht unwesentlichen Teil der asiatischen Verschuldung ausmachte, wäre durch eine solche Steuer verhindert worden, vielleicht sogar die Asienkrise 1997. Auf alle Fälle hätten die Spekulanten durch die entrichtete Tobinsteuer einen kleinen finanziellen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet.

Heute wird die Tobinsteuer stärker als ursprünglich als Möglichkeit gesehen, Mittel zur Finanzierung internationaler Anliegen zu beschaffen. Tobin selbst hatte angeregt, diese internationalen Einnahmen auch für internationale Zwecke auszugeben. Mittlerweile wurde auch vorgeschlagen, daß eine von den nationalen Regierungen einzuhebende Tobinsteuer teilweise den einhebenden Staaten selbst zugute kommen soll.

Da Stabilisierungszweck und Einnahmenschließung in einem gewissen Widerspruch zueinander stehen, muß man sich fragen, ob man eher die Spekulation und damit das Volumen der Kapitalströme verringern will, oder ob primär Einnahmen erschlossen werden sollen. Je höher die Steuer ist, desto mehr unterbindet man Kapitalflüsse, desto mehr kürzt man aber auch die eigene Steuerbasis, weil weniger Transaktionen erfolgen. Dies nennt man die Frage der Elastizität, also wie das Transaktionsvolumen auf bestimmte Steuersätze reagiert. Reagiert es sehr elastisch (geht es stark zurück), ist der Verhinderungseffekt sehr hoch. Wenn es sehr unelastisch bleibt, also nach wie vor im wesentlichen dasselbe Volumen transagiert wird wie vorher, können hohe Einnahmen erzielt werden. Die Frage "Wie reagibel sind die internationalen Transaktionen im Hinblick auf diese Steuer?" zeigt den Zielwiderspruch Stabilisierung oder hohe Einnahmen. Es kann nicht erwartet werden, daß der Steuersatz, der die höchsten Einnahmen

bringt, auch optimal stabilisiert.

Die potentiellen Einnahmen können naturgemäß nur geschätzt werden, wobei die Frage, wie stark (ein Ökonom würde sagen: wie elastisch) die Finanzströme auf die Tobinsteuer reagieren, von grundlegender Bedeutung ist. Je nach Höhe der Tobinsteuer ergeben Schätzungen zu erwartende Einnahmen von 90 (bei einem Steuersatz von 0,05%) bis 290 Milliarden Dollar (bei 0,25%) pro Jahr. Bei einem Steuersatz von 0,1% werden Einnahmen von 145-165 Milliarden Dollar geschätzt (Kaul, Grunberg & ul Haq. 1996, S.10f). Diese sollten zwischen einhebenden Ländern und der internationalen Gemeinschaft aufgeteilt werden, wobei nach den Vorstellungen der Autoren reiche Länder etwa 80 Prozent der eingehobenen Summen selbst behalten sollten, ärmere Länder einen höheren Prozentsatz und Länder mit niedrigem Einkommen alles. Im Falle einer Steuer von 0,1 Prozent und Einnahmen von 148 Milliarden Dollar stünden dann etwa \$ 27 Milliarden pro Jahr für internationale Zwecke zur Verfügung. Dies entspricht immerhin mehr als der Hälfte der Summe, die von der OECD derzeit als "Offizielle Entwicklungshilfe" ausgewiesen wird.

Gleichzeitig würde der den einhebenden Staaten verbleibende Anteil gerade jenen Ländern, in denen sich internationale Finanzzentren befinden, nicht unbedeutende Einnahmen erschließen und ihnen erlauben, dafür merkbare Entlastungen bei anderen (nationalen) Abgaben durchzuführen oder Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Natürlich kann man verschiedenste Möglichkeiten der Aufteilung diskutieren, doch liegt ein Grund für diesen Vorschlag zu teilen darin, daß man sich einen Anreiz für Finanzministerinnen verspricht, die Tobinsteuer einzuheben. Der "nationale" Anteil sollte unter diesem Aspekt nicht zu gering ausfallen.

Effizienz ist ein anderer Grund, die Steuer durch nationale Behörden einzuheben. Es bedarf dann keiner neuen, internationalen Organisation zur Steuereinhebung. Der internationale Anteil an der Steuer könnte an bestehende internationale Gremien und Institutionen überwiesen werden. So könnten beispielsweise die Vereinten Nationen darüber abstimmen, was damit finanziert werden soll. Die Administration, wie die begleitende Kontrolle der Einhebung, könnte ebenfalls einer bestehenden Institution übertragen werden. Hierbei könnte man an die BIZ, eine Organisation aus der VN-Familie oder auch - wie von manchen Teilnehmern an der Diskussion, darunter auch Tobin (1996, S.xiv), angeregt - an den IWF denken. Tobin schlug auch vor, die Verpflichtung zur Einhebung der Steuer in die Satzung (Articles of Agreement) des IWF aufzunehmen.

Es wäre allerdings nicht notwendig, daß die beiden Funktionen Verwendungsentscheidung und Ablaufkontrolle von derselben Institution wahrgenommen werden. Es spricht einiges dafür - nicht zuletzt auch die von den OECD-Ländern unter der Bezeichnung "politische Konditionalität" Entwicklungshilfeempfängern gestellten Bedingungen wie Transparenz und demokratische Entscheidungsprozesse, daß über die Verwendung in einem Gremium entschieden wird, das diesen Anforderungen möglichst entspricht, in jedem Fall aber mehr entspricht als der IWF. Unter diesem Aspekt, der auch die Glaubwürdigkeit der OECD-Länder mit einschließt, wäre die Generalversammlung der Vereinten Nationen oder ihr Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zweifellos und um vieles geeigneter als der IWF.

Argumente gegen die Tobinsteuer

Gegen den Vorschlag wurden sofort viele Argumente ins Feld geführt (vgl. auch Raffer 1997). Richtigerweise wurde betont, daß man bei dieser Steuer nach Möglichkeiten der Vermeidung

suchen wird, sowie daß nicht alle Schlupflöcher verschlossen werden können und ein gewisses Maß an Hinterziehung zu erwarten ist. Doch erscheint mir dieser Punkt aus zwei Gründen nicht überzeugend.

Erstens gilt dies für die meisten, wenn nicht alle Steuern. Allerdings wird es weder bei der Einkommensteuer noch bei der Mehrwertsteuer als überzeugender Grund für deren Nichteinhebung vorgebracht. Gerade bei der Mehrwertsteuer entgehen der Finanzministerin - insbesondere in Ländern, in denen eher selten mit Kreditkarten gezahlt wird - nicht unbeträchtliche Beträge. Legale Schlupflöcher und illegale Hinterziehung reichen daher nicht aus, die Tobinsteuer als uneinhebbar zu qualifizieren. Im übrigen gab es schon bisher verschiedenste Abgaben auf einzelne Kapitaltransaktionen, die Erträge abwerfen. Frankel (1996, S.70) bietet einen sehr illustrativen Überblick über solche Transaktionssteuern.

Das interessanteste Beispiel ist die "securities transactions tax" des Vereinigten Königreiches, umgangssprachlich auch "stamp duty" genannt, die Griffith-Jones (1996, S.146ff) als Präzedenzfall für die Tobinsteuer vorstellte. Sie erbrachte im Fiskaljahr 1993 Steuereinnahmen von £ 830 Millionen, etwa US\$ 1,3 Milliarden. Griffith-Jones hebt hervor, daß das britische Schatzamt diese hohen Steuereinnahmen in einem der bestentwickelten Finanzmärkte der Welt lukrierte. London, so kann man hinzufügen, ist trotz dieser Steuer ein internationaler Finanzplatz geblieben. Die Flucht der Anleger aus London hielt sich offenbar in Grenzen.

Ursprünglich als Stempelgebühr bei der Übertragung des Eigentums an bestimmten Wertpapieren eingeführt, besteuerte man praktisch die Registrierung des Eigentumsübergangs. Dies eröffnete sofort Umgehungsmöglichkeiten, am einfachsten indem man Käufe und Verkäufe während der zweiwöchigen "account period" des London Stock Exchange nicht registrierte. Außerdem war ein Ausweichen auf der Steuer nicht unterliegende Transaktionen festzustellen. 1986 wurde daher die "stamp duty reserve tax" in derselben Höhe eingeführt, die diese Schlupflöcher schloß. Optionen unterliegen nicht der Steuer, deren Ausübung jedoch schon. Der Steuersatz von 0,5 Prozent, entsprach übrigens zur Zeit der Diskussion Mitte der Neunzigerjahre genau dem Vorschlag James Tobins (1994, S.70) für Währungsansparungen. Er liegt jedoch deutlich über den derzeit diskutierten und empfohlenen Sätzen einer Tobinsteuer. Bis 1963 und zwischen 1974 und 1984 betrug die "stamp duty" übrigens sogar 2 Prozent.

Interessant ist, daß dieser Steuer auch südafrikanische, australische und irische Aktien unterliegen. Im Falle Irlands teilen sich die britischen und irischen Behörden den Ertrag, was die "stamp duty" als Beispiel für die technische Machbarkeit einer internationalen Tobinsteuer geradezu prädestiniert, wie Griffith-Jones (1996, S.147) besonders hervorhebt. Auch die Tobinsteuer sollte von nationalen Behörden eingehoben werden, die einen Teil für internationale Zwecke abliefern und den Rest für das nationale Budget behalten - im wesentlichen ein Vorgang, wie zwischen Großbritannien und Irland.

Die "stamp duty" beweist auch, daß man keineswegs alle Vermeidungsmöglichkeiten voraussehen muß. Es genügt, wenn die einhebende Behörde auf tatsächlich auftretende Vermeidungsstrategien reagiert. Salopper ausgedrückt: man muß keinesfalls alle Schlupflöcher voraussehen - was ja schlicht unmöglich wäre - und vor Einführung der Steuer schließen, sondern es reicht, wenn man diese nach dem Auftreten erkennt und beseitigt. Sinnvollerweise könnte ein Vertrag über die Einführung der Tobin-Steuer daher auch Regeln enthalten, wie notwendige Änderungen mit der notwendigen Effizienz durchgeführt werden können.

Es stimmt natürlich, daß man immer Geschäftskonstruktionen erfinden kann, die eine Steuervermeidung erlauben, wie beispielsweise Swaps von nationalen Staatspapieren. Allerdings werden die Umgehungstransaktionen bei einer Ausweitung der Steuer auf gängige Umgehungsgeschäfte immer komplizierter, somit riskanter und damit letztlich unattraktiver. Man müßte einen Geschäftspartner finden, dessen Vorstellungen, Möglichkeiten, Zeithorizont, Risikoeinschätzung und Liquiditätsbedürfnisse während der gesamten Kontraktdauer den eigenen entsprechen. Ist dies nicht der Fall, können Kosten entstehen, beispielsweise wenn man plötzlich umdisponieren und aus der gehaltenen Währung wieder zurück oder in irgendeine andere Währung wechseln will oder muß. Diese Kosten können, wie Tobin (1996, S.xv) meint, durchaus der Belastung durch die Steuer entsprechen.

Das bereits erwähnte Beispiel der gegenseitig getauschten Staatspapiere könnte übrigens ohne weiteres durch die Steuer erfaßt werden, wie auch Peter Garber (1996), ein Verfechter der These, daß Umgehungen die Besteuerung wesentlich erschweren würden, zugibt. Es gibt natürlich stets Möglichkeiten, Währungstransaktionen und damit die Steuer zu vermeiden. Tobin (1996, S.xvf) selbst gibt ein Beispiel: "Wenn Professor Garber sein Heim in Providence gegen die Behausung eines Dozenten in Oxford für ein akademisches Jahr tauschen will, würde ich wegen des Verlustes an Steuereinnahmen, die möglich wären, wenn ein äquivalenter Betrag von Dollars und Sterling gewechselt worden wäre, keine Träne verlieren." Es ginge, so Tobin, primär um die Verringerung der Volatilität, nicht um maximale Erträge. In diesem Fall - wie übrigens auch beim angesprochenen Swap von nationalen Staatspapieren - werden die Währungsmärkte gar nicht berührt und daher auch weder stabilisiert noch volatiler. Übrigens zeigt Tobins Haustausch recht anschaulich das mögliche Problem auf, seine Disposition schnell zu ändern. Will Professor Garber früher als vereinbart in die USA zurück, so entstehen Kosten. Ähnlich verhält es sich mit dem Tausch von Staatspapieren. Es erscheint noch relativ leicht, einen Partner zu finden, um auf diese Art steuerlos zur Fremdwährung zu kommen. Will man aber plötzlich aus dieser Währung heraus, stellt sich das Problem, schnell jemand zu finden, der tauschbereit ist. Wird gar gegen die Währung, die man hält, massiv spekuliert, findet man wohl kaum einen Tauschpartner.

Die Erfassung der zu steuernden Transaktionen erscheint nicht sehr problematisch, da jede Währungstransaktion dokumentiert wird. Banken und andere Marktakteure müssen ja wissen, welche Transaktionen und welche Einnahmen gemacht wurden, und die Geschäftsgebahrung muß vom Finanzamt sowie von internen Kontrollinstanzen nachvollziehbar sein. Bekanntlich werden Kunden Gebühren für Devisengeschäfte verrechnet, wobei die Erfassung der einzelnen Transaktionen offenbar keinerlei Probleme aufwirft. In diesen Fällen, sowie bei bereits derzeit bestehenden Abgaben, könnte man die Steuer einfach auf diese aufschlagen. Eine sehr einfache Änderung des Computerprogrammes würde genügen.

Ein weiteres sehr oft gehörtes Gegenargument sind die Tobinsteuerparadiese - Länder, die die Tobinsteuer nicht einheben. Solche Zonen entstehen, wenn nicht alle Länder bereit sind, die Steuer einzuhoben, ein Ergebnis, daß recht wahrscheinlich ist, da eine wirklich weltweite Einführung kaum erwartet werden kann. Der Einwand, daß dann alle Geschäfte in solchen nicht einhebenden Staaten erfolgen werden, wird daher stets gegen die Tobinsteuer vorgebracht, ist aber nur bedingt richtig. Es muß zwar eine gewisse Anzahl wichtiger Länder die Besteuerung einführen, sodaß sie auf den bedeutendsten Finanzplätzen eingehoben wird, es ist aber nicht notwendig, daß dies alle Länder tun.

Es wäre denkbar, daß beispielsweise zumindest die G 7 oder etwa die EU, die USA, Japan, vielleicht auch noch Hong Kong und Singapur, um einige große Nichtindustrieländer zu nennen, die bedeutende Finanzplätze sind, die Tobinsteuer einheben. Wenn nun Kapital aus den "Tobin-Ländern" zwecks Steuervermeidung in ein Steuerparadies fließt und die Transaktion dort erfolgt, kann man beim "Wiedereintritt" des Kapitals in die Tobinsteuerzone - was, sofern die wichtigsten Länder mitmachen, unvermeidbar ist - einfach eine Strafsteuer erheben, beispielsweise das Doppelte oder das Dreifache des normalen Steuersatzes. Dies würde das Problem lösen, denn dann wäre der Anreiz, Steuerparadiese zu nutzen, relativ gering. Man will auf den Caymaninseln ja nicht wirklich Geld anlegen - das ginge übrigens gar nicht, weil sie zu klein sind - sondern man will dort nur offiziell Transaktionen bzw. Gewinne anfallen lassen. Bringt man das Kapital wieder in die "Tobinzone" zurück und muß man eine Strafsteuer zahlen, dann dürfte das Ausweichen in Steuerparadiese relativ schnell zu unterbinden sein. Wie die "stamp duty" zeigt, kann dieses Problem gelöst werden. Im Vereinigten Königreich wurde eine Strafsteuer in der Höhe des dreifachen Steuersatzes auf Überbringerpapiere eingehoben - diese wurden verwendet um der Registrierung zu entgehen - auch wenn sie im Ausland gehandelt worden waren (Griffith-Jones 1996, S.149f). Es ist nicht unmittelbar einsichtig, warum ein ähnlicher Mechanismus unwirksamer sein sollte, wenn er von allen oder den meisten Ländern, in denen sich wichtige Finanzplätze befinden, angewandt wird.

Während die Tobinsteuer ein gutes Mittel gegen die spekulative Ausnutzung von Zinsdifferenzen darstellt und somit den Nationalstaaten wieder einen kleinen, wirtschaftspolitischen Spielraum schaffen kann, kann sie massive Spekulation gegen eine Währung nicht verhindern. Spekulative Anlagen, die nicht auf Zinsarbitrage abzielen, sondern aufgrund von erwarteten Änderungen in den Wechselkursen zustande kommen, lassen zu große Gewinne erwarten. Wird beispielsweise erwartet, daß das britische Pfund aufgrund spekulativen Drucks in relativ kurzer Zeit um 5 Prozent abgewertet werden muß, dann ist selbst eine Steuer von 0,5 oder auch 1 Prozent keine Abschreckung. Oder nehmen wir an, der Franken stünde unter Aufwertungsdruck (für den Euro läßt sich das ja wohl nicht annehmen), und aus irgend einem Grund ist sich jemand recht sicher, daß dies heute oder morgen passiert. Sie transferiert ihr Geld sofort in die Schweiz, zahlt 0,5 Prozent (oder auch weniger), und am nächsten Tag ist ihr Geld aufgrund der Aufwertung in ihrer eigenen Landeswährung 6 Prozent mehr wert - ein schnelles und gutes Geschäft. Diese Form von Spekulation kann auch mit dem von Tobin ursprünglich vorgeschlagenen, relativ hohen Steuersatz nicht verhindert werden, wohl aber auf Zinsdifferenzen basierende Kapitalbewegungen.

Die Variante Spahns

Im Rahmen eines Gutachtens für den IWF untersuchte Paul Bernd Spahn (1996) die Tobinsteuer. Wie in solchen Fällen üblich wurde das Ergebnis im Organ der Bretton Woods Zwillinge, *Finance & Development*, publiziert. Allerdings nicht wie in der üblichen Form, sondern mit einer Gegendarstellung von Stotsky (1996), die versucht gegen Spahns Darlegungen zu argumentieren. Dies ist ein in dieser Publikation recht seltener Fall, der sich wohl dadurch erklärt, daß Spahns Schlußfolgerungen kaum zur Freude des Auftraggebers ausfielen. Der IWF opponierte damals sehr stark gegen jede Beschränkung oder Belastung des Kapitalverkehrs und vor allem gegen Tobins Vorschlag.

Spahn arbeitete Tobins Idee weiter aus, wobei die Spahnvariante sich stärker als Abhilfe für das Problem der Wechselkursspekulation eignet, bei dem der ursprüngliche Vorschlag Tobins kaum greift. Spahn schlug eine zweistufige Steuer vor, wobei er sich auf Keynes' Idee eines vorab nach

nationalen Politikvorstellungen fixierten Regelwerks differenzierter Transaktionskosten berief. Eine niedere Transaktionssteuer, der auch die Aufgabe der Erfassung der Transaktionen zukommt, wird mit einem Zuschlag kombiniert, der im Krisenfall exzessive Volatilität erheblich besteuert. Allerdings dürfte der niedere, "normale" Steuersatz nicht zu gering ausfallen, wenn die Steuer auch als Finanzierungsquelle für internationale Aufgaben dienen soll, ein Anliegen, das Spahn weniger am Herzen liegt. Außerdem schließt keine der beiden Steuervarianten Kapitalkontrollen in Krisenperioden logisch aus. Diese müssen, auch neben einer Tobin- bzw. Tobin-Spahnsteuer, möglich bleiben.

Die Möglichkeit, den Steuersatz bei Bedarf schnell und stark zu erhöhen wäre ein gutes Instrument gegen spekulative Attacken auf Währungen, wie es sie etwa Anfang der Neunzigerjahre gegen das britische Pfund gab. Dieser stabilisierende Eingriff würde im Gegensatz zu regelmäßigen bail-out-Aktionen dem öffentlichen Sektor Einkommen verschaffen, wie Spahn hervorhebt.

Die Argumentation Stotskys, die auch die gängigen Einwände (cf. Raffer 1997) vorbringt, zeigt anhand eines Punktes ziemlich deutlich, wie wenig stichhaltig sie ist. So warnt die Autorin schließlich, daß monetäre und fiskalische Behörden nicht gut genug zusammenarbeiten könnten und bezweifelt, ob die monetären Institutionen die Fähigkeit und Unabhängigkeit haben würden, eine solche Steuer weise zu administrieren. Es bleibt unklar ob sie Tobins oder Spahns Vorschlag meint, möglicherweise aber beide. Logischerweise müßte man fragen, welche einfachen Aufgaben einer Zentralbank oder einer Finanzministerin denn überhaupt zugemutet werden können. Sie gibt hiermit allerdings nur die neoliberale Grundeinstellung wider, daß Regierungen einfach unfähig seien, Geld sinnvoll zu verwenden. Je weniger Geld daher in die öffentliche Hand gerate, desto besser. Im Rahmen der Diskussion stellten Gegner der Tobinsteuer deshalb recht oft auch die aus ihrer Sicht offenbar rein rhetorische Frage, ob Regierungen mit diesen Steuereinnahmen "tugendsam" bleiben würden und verweisen auf "nicht ermunternde" Lehren der Geschichte.

Ein neuer Vorschlag aus dem IWF

Wohl auf Reaktion auf Asien wurde eine Kapitalverkehrssteuer vor kurzem sogar in einem *Working Paper* des IWF vorgestellt (Zee 2000). Zwar verweist die Serie routinemäßig darauf, daß die in ihr vorgebrachten Ansichten nicht notwendigerweise die des IWF seien, doch ein *Working Paper* beschreibt "Forschung im Gange" und wird "publiziert um Kommentare und eine weitere Diskussion zu erwirken". Es darf hinzugefügt werden, daß gerade der IWF nicht dafür bekannt ist, Meinungen, die seiner offiziellen Ausrichtung widersprechen, gerne und massiv zu fördern. Durch die Publikation des Vorschlag von Zee hat der Fonds jedenfalls einen Schritt zur Wiedereröffnung der Diskussion gesetzt. Der IWF scheint seine Haltung hierzu deutlich geändert zu haben.

Zee (2000, p.10) bezeichnet das "Argument, daß volatile Kapitalströme einen destabilisierenden Effekt auf die inländische Wirtschaft eines Landes haben könnten" als "unkontroversiell", was deutlich zeigt, daß der Währungsfonds seine Einstellung zur Kapitalverkehrsliberalisierung deutlich modifiziert haben muß. Zee schlägt im Rahmen des inländischen Steuersystems eine Abgabe auf alle privaten, in ein Land strömenden Kapitalflüsse vor, die gleich bei Eintritt einbehalten wird, allerdings in Verbindung mit Gutschriften und Refundierungen für die Kapitaleigner.

Für Exporteinnahmen und den Verkauf von Vermögenswerten im Ausland würde diese Steuer refundiert, für Zinseinkommen oder Dividenden gegenüber einer allfälligen Einkommenssteuer gut geschrieben. Somit würde ausschließlich der reine Kapitalverkehr von dieser Steuer betroffen sein, oder natürlich Personen, die ihr Einkommen aus dem Ausland nicht deklarieren. Zwar erscheint es schwierig, den Verkauf von Vermögenswerten und spekulative Kapitalflüsse auseinander zu halten, doch auf dieses Problem geht der Autor nicht ein. Wenn man sich daran erinnert, daß die Kapitalverkehrskontrollen, die Malaysia wegen der Asienkrise einführt, ebenfalls Dividenden, Einkünfte aus Zinsen oder aus Mieten und Verpachtung ausnahmen, so mag man sich fragen ob dieses recht erfolgreiche praktische Beispiel die Forschung innerhalb des Währungsfonds beflügelt haben könnte.

Unmittelbar nachdem Malaysia seine Kontrollen eingeführt hatte, hatte der IWF überprüft, ob diese Maßnahmen im Einklang mit den Verpflichtungen des Landes unter Artikel VIII der Statuten des IWF stünden - wie der Fonds sich später diplomatisch ausdrückte. Dies war der Fall, keineswegs überraschenderweise, da die Statuten Kapitalverkehrskontrollen ausdrücklich erlauben, was die Frage aufwirft warum der IWF Ländern unter seiner Kuratel stets die Liberalisierung des Kapitalverkehrs aufoktroierte. Zweifellos wurde damit großer Schaden angerichtet, allerdings ging dies niemals zu Lasten des Fonds. Dieser hat im Gegenteil von seinen Fehlern profitiert. Daneben gegangene Strukturanpassungsprogramme führten zu neuen Strukturanpassungsprogrammen, der Fonds verdiente an seinen Fehlern und konnte seine eigenen Flops dazu verwenden, auf seine gestiegene Bedeutung als "Krisenmanager" hinzuweisen, ein Anreizsystem, das in diametralem Widerspruch zum vom IWF selbst propagierten Marktsystem steht und selbst den ehemaligen Ostblock als relativ effizient erscheinen läßt.

Mittlerweile hat auch der Währungsfonds umgedacht. In der Public Information Notice (PIN) vom 25. Juli 2000 wird erklärt, daß die Exekutivdirektoren des IWF die Durchführung der Politik Malaysiens lobten, die das Land auf den Weg zur wirtschaftlichen Erholung gebracht hätten. Man fand, daß die Geld- und Fiskalpolitik - ursprünglich vom IWF verdammt - angemessen war und wies darauf hin, daß Anfang 2000 Portfolioinvestitionen wieder ins Land flossen. Der "Markt", in Form der Ratingagentur Standard & Poor, hatte bald bemerkt, daß niedere Zinssätze, die nur aufgrund der gegen den Willen aber im Einklang mit den Statuten des IWF eingeführten Kontrollen möglich waren, die flächenbrandartige Ausweitung notleidender Kredite (auf gut Deutsch: eine Welle von Insolvenzen verschuldeter Inlandsunternehmen) verhindert hatten - was mittlerweile auch IWF-Quellen zugeben - und seine Einschätzung Malaysiens als Schuldner, das sogenannte "rating", verbessert.

Zee empfiehlt einen Steuersatz, der "selten" über einem Prozent liegen solle, was deutlich mehr wäre als die derzeit von Befürwortern der Tobinsteuer vorgeschlagenen Sätze. Er sieht diese Steuer als bessere Alternative gegenüber nichtremunierierten Depots. Diese verursachen ebenfalls Kosten für den Anleger (in Form von Zinsverlusten), verschaffen aber dem Staat keine Einnahmen, was allerdings nicht der Grund für Zees Vorschlag ist. Obwohl ebenso wie das chilenische Depot eine nationale Maßnahme, kommt Zees Vorschlag einer Tobinsteuer sehr nahe wenn viele Länder diese Abgabe mit demselben Steuersatz einführen. Der ökonomische Effekt wäre jedenfalls äquivalent.

Zee (*ibid.*, p.4) versucht zu argumentieren, daß sein Vorschlag völlig anders als der Tobins sei. So führt er aus, daß - während die Tobinsteuer "darauf abzielt globale, destabilisierende Spekulationsbewegungen" zu reduzieren, sein eigenes Ziel "bescheidener" sei, er wolle nämlich

"nur die Auswirkung volatiler weltweiter Kapitalflüsse auf die Inlandswirtschaft eines Landes abzuschwächen". Dieser Unterschied ist logisch nicht überzeugend, da Zee (*ibid.*, p.7) zu Recht darauf hinweist, daß seine Variante "äquivalent zu einem prohibitiven Einkommensteuersatz" auf kurzfristige Kapitalbewegungen wäre. Wie etwas prohibitiv sein kann ohne das Transaktionsvolumen zu reduzieren bleibt allerdings unerklärt.

Zee äußert auch die schon erwähnte Befürchtung ob Regierungen - also die Aktionäre und somit Eigentümer des IWF - angesichts großer neuer Einnahmen durch diese Steuer "tugendsam" blieben. Wie Stotsky sieht auch er große Probleme und bezweifelt, daß Regierungen diesen Geldsegen vernünftig verwenden könnten, bietet aber gleich einen Ausweg an. Er empfiehlt, einen Teil oder die gesamten Steuereinkünfte jenen Finanzinstitutionen zu überlassen, die die Steuer im Abzugswege einheben. Ganz im neoliberalen Sinne würde so eine Steuer "privatisiert", in eine zusätzliche Bankgebühr umgewandelt. Offenbar ist die Vorstellung, Regierungen könnten Steuern einheben und diese Erträge auch noch verwenden - etwa um sozialpolitische Maßnahmen zu finanzieren - innerhalb des IWF noch immer eine allzu furchtbare Vorstellung.

Zee behauptet zu Recht, daß sein Vorschlag leicht implementierbar sei, da die notwendigen Verwaltungsstrukturen schon vorhanden seien und Finanzinstitutionen durchaus technisch in der Lage seien, eine solche Steuer einzuheben. Allerdings ist dies kein Unterschied zu Tobins Ansatz, wie Zee behauptet. Eine nationale Einhebung der Tobinsteuer innerhalb jener Länder, die sie einführen, wurde ja - wie bereits erwähnt - von mehreren Autoren, auch von Tobin selbst, als einfachste Form vorgeschlagen. Zee hat auch Recht wenn er darauf hinweist, daß die Einhebung durch den Direktabzug (im Prinzip wie bei der KESt) durch die befaßten Finanzinstitutionen sehr leicht sei - es gibt aber keinen Grund, diese Form der Einhebung nicht auch bei einer Tobinsteuer anzuwenden. Der Autor ist allzu bemüht, Unterschiede zum Tobinvorschlag zu finden. Er wiederholt sogar Gegenargumente, die bereits widerlegt wurden, wie die Behauptung, die Tobinsteuer müsse weltweit von allen Staaten eingeführt werden, um funktionieren zu können.

Immerhin steht diese Publikation der Idee der Besteuerung des internationalen Kapitalverkehrs deutlich positiver gegenüber, als man dies von Publikationen aus dem Einflußbereich des IWF gewohnt war, und man sollte daher hoffen, daß sie tatsächlich die Diskussion wieder stimuliert. Dies und der Umstand, daß der IWF mittlerweile nicht mehr bedingungslos die Liberalisierung des Kapitalverkehrs befürwortet, sondern zugibt, daß es Gründe für Kontrollen geben kann, geben Anlaß zur Hoffnung, daß ein Umdenken möglich und vielleicht sogar im Gange ist. Im Jahre 1998 sprach sich Stiglitz in einer Rede vor dem Chicago Council on Foreign Relations für Kapitalverkehrskontrollen als Mittel zur Krisenverhütung aus. Der Rat akzeptierte - wie Zee ausführt - eine Steuer auf internationale Kapitaltransaktionen.

Politische Blockaden

Letztendlich gibt es nur ein "Gegenargument", das allerdings sehr gewichtig ist: den politischen (Un)Willen diese Steuer einzuheben. Es gibt bisher unter den maßgebenden Politikern niemanden, der eine Tobinsteuer einführen will. Das einzige Beispiel einer internationalen Mittelaufbringung, die bisher tatsächlich formaljuridisch eingeführt wurde, die Seerechtskonvention, veranschaulicht den Unwillen internationale Abgaben einzuheben sehr klar. Ein Unternehmen (International Seabed Enterprise) soll den Meeresboden internationaler Gewässer unter Kontrolle einer Aufsichtsbehörde (Authority) wirtschaftlich verwerten. Konzessionen sollen für den Meeresboden vergeben werden, und das Unternehmen erhält einen Teil der Erträge, der international verteilt werden kann. Die Konvention wurde 1994

unterzeichnet. Zwar gibt es das Unternehmen und die Behörde, doch blieben beide bis heute im wesentlichen eine Totgeburt. Es ist zwar das am weitesten fortgeschrittene, aber nicht gerade ein sehr ermutigendes Beispiel für internationale Ressourcenaufbringung.

Im Falle der Tobinsteuer gibt es in den USA sogar ein Gesetz gegen seine Propagierung, das die freie Diskussion zensuriert. Public Law 106-113 vom 29 November 1999 (H.R. 3194), ein Gesetz, das eigentlich Budgetzuteilungen enthält, versteckt in Paragraph 561 die Bestimmung, daß der Präsident keine freiwilligen Zahlungen an die Vereinten Nationen leisten darf, wenn diese - namentlich das UNDP, das die Diskussion um diese Steuer aufleben ließ und vorantrieb - eine solche Steuer propagiere. Dieser Paragraph geht auf einen Gesetzesvorschlag Robert Doles, des Bill Clinton unterlegenen Präsidentschaftskandidaten der Republikaner, zurück, der noch weiter ging. Unter dem Titel "Verbot einer weiteren Entwicklung und Propagierung globaler Besteuerungsvorschläge" (Section 4 des Gesetzesantrags) hatte Doles Vorschlag die Nichtzahlung freiwilliger und festgesetzter Beiträge verlangt. (cf. Raffer & Singer im Er., Kapitel 14). Dies wird durch das oben angeführte Gesetz verbal abgemildert. Da aber das UNDP durch freiwillige Beiträge finanziert wird, reicht auch diese Bestimmung, um dieses mundtot zu machen - ein interessantes Beispiel dafür, was der US-Gesetzgeber konkret unter Freiheit der Meinungsäußerung versteht.

Der Wille, eine Kapitalverkehrsbesteuerung politisch durchzuführen - nicht Durchführbarkeit im Sinn von technischer Machbarkeit - ist das eigentliche Hauptproblem, hier ebenso wie bei vielen anderen Vorschlägen zu Veränderungen im Bereich internationaler Strukturen. Derzeit unterliegt der Finanzsektor einer relativ geringen Besteuerung - Finanz- und Kapitaltransaktionen erbringen zwischen ein und zwei Prozent des gesamten Steueraufkommens der Industrieländer. Dies bedeutet eine ökonomisch bedenkliche Bevorzugung gegenüber Investitionen in die reale Wirtschaft durch unsere Steuersysteme und wäre ein weiteres Argument für eine Kapitalverkehrsbesteuerung. In Zeiten, in denen die Reichen steuerlich mehr und mehr entlastet werden und die Steuersysteme regressiver werden, wäre dies nur fair. Aber da solche Steuern der derzeitigen Politik der Umverteilung zugunsten der Reichen zuwiderlaufen, sind sie politisch (noch) nicht durchsetzbar.

Frankel, Jeffrey (1996), "How Well Do Markets Work: Might a Tobin Tax Help?", in: ul Haq et al. (eds)

Garber, Peter M. (1996), "Issues of Enforcement and Evasion in a Tax on Foreign Exchange Transactions", in: ul Haq et al. (eds)

Griffith-Jones, Stephany (1996), "Institutional Arrangements for a Tax on International Currency Transactions", in: ul Haq et al. (eds)

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg & Mahbub ul Haq (1996), "Overview", in: ul Haq et al. (eds)

OECD (1996) *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1995 Report*, Paris

Raffer, Kunibert (1996), "Is the Debt Crisis Largely Over? - A Critical Look at the Data of International Financial Institutions", in: Richard Auty & John Toye (eds), *Challenging the Orthodoxies*, Macmillan: London & Basingstoke, pp. 23ff (Vortrag gehalten im September 1994 auf der DSA-Konferenz in Lancaster)

Raffer, Kunibert (1997) "Globalisierung der Steuerregime: Die Tobin-Steuer", in: Germanwatch (Hg) *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik - Vision oder Illusion?* Germanwatch: Bonn,

- S.54ff (auch abladbar von <http://mailbox.univie.ac.at/~rafferk5> unter "Ausgewählte Publikationen")
- Raffer, Kunibert (1998) 'The Tobin-Tax: Reviving a Discussion', *World Development* **26** (3), pp.529ff
- Raffer, Kunibert & H.W. Singer (im Er.) *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar: Cheltenham (geplantes Erscheinen im Juni 2001)
- Spahn, Paul Bernd (1996), "The Tobin Tax and Exchange Rate Stability", *Finance & Development* **33** (2), pp.24ff
- Stiglitz, Joseph (1998) "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the 'Post-Washington Consensus'", WIDER Annual Lectures 2, UN University (ausgedruckt von <http://www.wider.unu.edu/stiglitz.htm> am 17 September 1999)
- Stotsky Janet G. (1996), "Why a Two-Tier Tobin Tax Won't Work", *Finance & Development*, **33** (2), pp.28f
- Tobin, James (1994), "A tax on international currency transactions", in: UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press: Oxford etc.
- Tobin, James (1996), "Prologue", in: ul Haq et al. (eds)
- ul Haq, Mahbub, Inge Kaul & Isabelle Grunberg (eds) (1996), *The Tobin Tax, Coping with Financial Volatility*, Oxford University Press: Oxford, New York
- Zee, Howell H (2000), 'Retarding Short-Term Capital Inflows Through Withholding Tax', *IMF Working Paper* WP/00/40 (March)