

Kulesa, Margareta Elisabeth

Article — Digitized Version

Die Tobinsteuer zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kulesa, Margareta Elisabeth (1996) : Die Tobinsteuer zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 2, pp. 95-104

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137327>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Margareta E. Kulesa*

Die Tobinsteuer zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion

Die in den siebziger Jahren entwickelte Tobinsteuer als Steuer auf Devisentransaktionen hat spätestens seit dem Kopenhagener Weltsozialgipfel und dem G7-Treffen Anfang 1995 wieder Eingang in die wissenschaftliche und politische Diskussion gefunden.

So wurde zu beiden Anlässen vorgeschlagen, eine internationale Spekulationsteuer einzuführen. Diese Steuer soll einerseits destabilisierenden Devisengeschäften vorbeugen, andererseits aber gleichzeitig als Einnahmequelle dienen. Kann die Tobinsteuer diese Erwartungen erfüllen?

James Tobin trat erstmals 1972 für eine weltweite Besteuerung sämtlicher Devisentransaktionen ein¹. Dem späteren Nobelpreisträger für Ökonomie schwebte vor, „etwas Sand in das Getriebe internationaler Finanzmärkte zu streuen“². Eine geringfügige Transaktionssteuer könnte dazu beitragen, spekulative Kapitalbewegungen einzudämmen, um die bereits von Keynes thematisierten kontraproduktiven Wirkungen der volatilen Ströme „heißen Geldes“ auf den realgüterwirtschaftlichen Bereich zu mindern³. Tobin richtete sein Augenmerk auf grenzüberschreitende Spekulationsgeschäfte, die dysfunktionale Wechselkurschwankungen auslösen, den internationalen Güteraustausch lähmen und Volkswirtschaften destabilisieren könnten. Er erhoffte sich von einer globalen Devisentransaktionssteuer, daß kurzfristige internationale Kapitalbewegungen zurückgehen würden und sich der Spielraum für die nationale Geld- und Fiskalpolitik erweitern ließe. Die Steuer sollte grundsätzlich weltweit, zumindest aber von allen Hauptwährungs-ländern, erhoben werden.

Tobin erwähnte lediglich am Rande seiner Ausführungen, daß die Steuereinnahmen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank zur Verfügung gestellt werden könnten. Die Vernachlässigung der Verwendungsseite unterstreicht, daß es Tobin in den siebziger Jahren überwiegend um den Lenkungseffekt der internationalen Spekulationsteuer ging und weniger darum, einen Mechanismus zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten oder Entwicklungsprojekten zu konzipieren⁴. Grundsätzlich aber war das Gesamtkonzept zur damaligen Zeit we-

nig populär, so daß es relativ rasch ad acta gelegt wurde.

Seit Beginn der neunziger Jahre ist die Diskussion über die Tobinsteuer neu aufgelebt. Zum einen ist in den Wirtschaftswissenschaften die Auffassung (wieder) „salonfähig“ geworden, daß die Liberalisierung und Globalisierung der Finanzmärkte volkswirtschaftliche Schattenseiten besitzen. Zum anderen sucht die Politik nach finanzmarktstabilisierenden Konzepten, um einer Wiederholung der Währungskrisen der vergangenen Jahre vorzubeugen. Zu diesem Zwecke stellten Frankreich und Kanada die Einführung einer internationalen Spekulationsteuer auf dem letzten G7-Gipfel zur Diskussion, die aufgrund des Widerstandes der anderen Regierungen jedoch nicht geführt wurde⁵.

Es wäre allerdings verfrüht, das Konzept der Tobinsteuer damit politisch abzuhaken. Beispielsweise be-

* Für hilfreiche Anregungen möchte ich Christoph Balz, Carsten Kühl und Andreas Weymann danken.

¹ J. Tobin: The New Economics One Decade Older, The Eliot Janeway Lectures in Honor of Joseph Schumpeter, Princeton University, Princeton, N. J. 1974, S. 88 ff.

² J. Tobin: A Proposal for International Monetary Reform, in: Eastern Economic Journal, Vol. 4 (1978), Nr. 3-4, S. 153-159, hier S. 154. Für die aktuelle Diskussion vgl. o.V.: Spekulations-Steuer gefordert, in: Die Welt vom 17. 3. 1995, S. 15; sowie I. Kaul: Abkehr von der Staatsknete, in: DIE ZEIT vom 3. 3. 1995.

³ Vgl. J. M. Keynes: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, dtsh. v. F. Waeger, 6. Aufl. (unveränderter Nachdruck der 1. Aufl. v. 1936), Berlin 1983, bes. S. 133 ff.; W. Kampeter: Kapital- und Devisenmärkte als Herausforderung der Wirtschaftspolitik, Frankfurt/M. 1990, S. 162 ff.

⁴ Dafür, daß Tobin allein den Lenkungseffekt und nicht die Finanzierung internationaler Organisationen im Auge hatte, spricht auch, daß er zwischenzeitlich von seinem Vorschlag zur Verteilung der Einnahmen Abstand genommen haben soll und die Einnahmen in den jeweiligen Staaten belassen wollte. Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer tatsächlich „tot“, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 46. Jg. (1995), S. 46.

⁵ Vgl. o.V.: Keine Experimente am Devisenmarkt, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. März 1995, S. 21.

Dr. Margareta E. Kulesa ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Gerhard-Mercator-Universität in Duisburg.

wertet die parlamentarische Opposition im Deutschen Bundestag die Implementierung einer internationalen Spekulationsteuer deutlich positiver als die Bundesregierung, welche die Tobinsteuer prinzipiell ablehnt⁶. Politische Befürworter der Besteuerung finden sich auch in den USA, zumal die Auseinandersetzung mit einer globalen Transaktionsteuer als Ausdehnung der dort geführten Diskussion über eine nationale Spekulationsteuer (STET) verstanden werden kann⁷.

Zur Wiederbelebung der Diskussion trägt außerdem Tobin selbst aktiv bei. Im „Human Development Report 1994“ der Vereinten Nationen (UNDP) hebt er die Eignung der Steuer als entwicklungspolitisches Finanzierungsinstrument hervor⁸. Darüber hinaus plädiert er gemeinsam mit Eichengreen und Wyplosz dafür, daß die Europäische Union eine modifizierte Tobinsteuer in Form einer temporären Anlagensteuer im Alleingang einführt, um destabilisierende Währungsspekulationen im Vorfeld der Währungsunion abzuwehren⁹. Gleichwohl befassen sich die folgenden Erörterungen vorrangig mit den Möglichkeiten und Grenzen der „klassischen“ Tobinsteuer¹⁰.

Steuerobjekt der globalen Tobinsteuer soll grundsätzlich jeder Devisentausch sein, der am Kassa- oder Terminmarkt getätigt wird. Als Bemessungsgrundlage ist der Nominalwert der Transaktion vorgesehen. Die bisherigen Vorschläge für den globalen Steuersatz bewegen sich zwischen 0,05% und 1%¹¹. Der Kreis der Steuerpflichtigen soll alle am Devisenmarkt engagierten Wirtschaftssubjekte umfassen, wobei Ausnahmen für Zentralbanken, Regierungen und internationale

Organisationen (UN, Weltbank etc.) angebracht erscheinen. Tobin et al. empfehlen, in jedem einzelnen Land eine möglichst bereits bestehende Behörde mit der Steuererhebung zu betrauen, welche vorzugsweise die Geschäftsbanken zur Entrichtung der Steuer verpflichten soll. Der IWF oder die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) soll die Einnahmen verwalten sowie die nationalen Behörden beaufsichtigen. Verstöße gegen die internationalen Vereinbarungen sollen von IWF bzw. BIZ mit – nicht näher spezifizierten – Sanktionen geahndet werden¹².

Zur Verteilung der Steuereinnahmen werden verschiedene Vorschläge unterbreitet. So plädiert Felix¹³ in einem für UNDP erstellten Gutachten z.B. dafür, eine Hälfte an die einzelnen Staaten gemäß ihres Einnahmeanteils auszuschütten und den Rest auf UN, Weltbank und IWF zu verteilen.

Erhoffte Lenkungsfunktion

Die weltweite Devisentransaktionsteuer soll dazu beitragen, kurzfristige Kapitalbewegungen zu reduzieren, um den nationalen Zinsspielraum zu erhöhen und destabilisierenden Zahlungsbilanzkrisen vorzubeugen. Sie soll Wechselkursschwankungen dämpfen, die nicht durch die Änderung fundamentaler Wirtschaftsdaten erklärt werden können, sondern auf Stimmungen im Kreise der Spekulanten und auf „Gerüchten“ beruhen. Gelingt es, Häufigkeit und Höhe der Wechselkursschwankungen deutlich zu reduzieren, sinkt die Unsicherheit für Außenhändler und Direktinvestoren. Folglich würden Welthandel und Direktinvestitionen ansteigen, und somit könnten weltweite Wohlfahrtsgewinne erzielt werden.

Ferner wird argumentiert, daß die Tobinsteuer geeignet sei, besonders in Entwicklungsländern die Realinvestitionen zu erhöhen, da sie die Zinsvolatilität senken und somit die Attraktivität irreversibler Realinvestitionen erhöhen würde¹⁴. Tobin hält eine Reduzierung der Spekulationsgeschäfte darüber hinaus für wünschenswert, weil der mit Finanzmarktspekulationen befaßte Sektor mittlerweile so übermäßig expandiert sei, daß hier Produktionsfaktoren volkswirtschaftlich ineffizient gebunden würden¹⁵.

⁶ Vgl. o.V.: Jens für weltweite Spekulationssteuer, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 3. 1995, S. 25.

⁷ Vgl. L. H. Summers, V. P. Summers: When Financial Markets Work Too Well: A Case for a Securities Transaction Tax, in: D. R. Siegel (Hrsg.): Innovation and Technology in the Markets – A Reordering of the World's Capital Market Systems, Chicago 1990, S. 151-181; J. E. Stiglitz: Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading, in: Journal of Financial Services Research, Nr. 3/1989, S. 101-115.

⁸ J. Tobin: A Tax on International Currency Transactions, in: UNDP: Human Development Report 1994, S. 70.

⁹ B. Eichengreen, J. Tobin, C. Wyplosz: Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance, in: The Economic Journal, Vol. 105 (1995), Nr. 428, S. 162-172.

¹⁰ Ähnlich intendierte marktorientierte Vorschläge zur Wechselkursberuhigung wie z.B. Zinsausgleichsteuer und Dualkurssystem werden im folgenden nicht erörtert; hierzu sei verwiesen auf R. Dornbusch: Flexible Exchange Rates and Excess Capital Mobility, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1986, Nr. 1, bes. S. 224 f.; L. Menkhoff, J. Michaelis: Steuern zur Begrenzung unerwünschter Währungsspekulation, in: Aussenwirtschaft, 50. Jg. (1995), Nr. 3, S. 443-462; U. Schempp: Gestaltungsmerkmale einer erfolversprechenden Devisenmarktsplaltung, in: Kredit und Kapital, 24. Jg. (1991), Nr. 3, S. 345-360; W. Kamppeper, a.a.O., S. 178 ff.

¹¹ Zum Beispiel schlug Tobin einen Steuersatz von 1% (1978) bzw. 0,5% (1994) vor; Dornbusch hält einen Satz von 0,25% für angemessenen, Uwe Jens (SPD) plädiert für 0,05%.

¹² Vgl. B. Eichengreen, J. Tobin, C. Wyplosz, a.a.O., S. 165 f.

¹³ Vgl. D. Felix: The Tobin Tax Proposal: Background, Issues and Prospects, Washington University Department of Economics Working Paper Nr. 191, St. Louis 1994, S. 28.

¹⁴ Vgl. A. Tornell: Real vs. Financial Investment – Can Tobin Taxes Eliminate the Irreversibility Distortion?, in: Journal of Development Economics, Vol. 32 (1990), Nr. 2, S. 440.

¹⁵ Vgl. J. Tobin: On the Efficiency of the Financial System, in: Lloyds Bank Review, Juli 1984, S. 1, 14.

Die BIZ schätzt den weltweiten Devisenmarktumsatz auf circa 1,2 Billion \$ pro Tag¹⁶. Das jährliche Devisenmarktvolumen beträgt somit vermutlich rund 300 Billionen \$. Weniger als 4% der weltweiten Währungsunterschiede lassen sich unmittelbar durch realwirtschaftliche Vorgänge (Güterhandel und Direktinvestitionen) erklären¹⁷. Es existieren keine genauen Angaben darüber, welcher Teil der übrigen Transaktionen auf Spekulationsmotive zurückgeführt werden kann. Hierfür sind technisch und analytisch bedingte Schwierigkeiten bei der Messung und Kategorisierung internationaler Finanzströme ursächlich¹⁸. Ungeachtet aller Meß- und Abgrenzungsprobleme ist jedoch unbestritten, daß kurzfristige Geschäfte einen zunehmend breiten Raum am Devisenmarkt einnehmen (z.B. wird geschätzt, daß circa 68% aller Devisentransaktionen auf eine Anlagedauer von weniger als acht Tagen ausgerichtet sind)¹⁹.

Behinderung spekulativer Kapitalanlagen

Kerngedanke der Tobinsteuer ist eine deutliche Erhöhung der Transaktionskosten spekulativer internationaler Kapitalanlagen, um diese zu behindern. Setzt man kurzfristige grenzüberschreitende Geldbewegungen mit volkswirtschaftlich unerwünschten Spekulationsgeschäften gleich und faßt langfristige Kapitalbewegungen sowie Zahlungen in Verbindung mit dem internationalen Warenaustausch hingegen als Ausdruck weltwirtschaftlich effizienter Faktor- bzw. Güterallokation auf, erfüllt die Tobinsteuer diese Aufgabe.

Dies sei anhand eines einfachen Beispiels verdeutlicht, bei welchem von Wechselkurspekulationen zunächst abgesehen wird: Bei einer 0,5%igen Tobinsteuer muß der ausländische Zins bei Dreimonatsanlagen um mindestens 4 Prozentpunkte höher liegen als im Inland, um inländische Anleger zu Auslandsanlagen zu bewegen. Nur dann kann in drei Monaten ein relativer Zinsgewinn erzielt werden, der höher als die beim Kapitalexport und -import zu entrichtende Transaktionssteuer in Höhe von insgesamt 1% (2 · 0,5%) ist. Entscheidet sich ein Anleger für 30-Tage-Geld, so muß die Zinsdifferenz sogar bei minde-

stens 12 Prozentpunkten liegen, um das Wirtschaftssubjekt zu Auslandsanlagen zu veranlassen.

Im Ergebnis versetzt eine Tobinsteuer die Regierungen in die Lage, kurz- bis mittelfristig unterschiedliche Zinspolitiken zu verfolgen, ohne kurzfristige Kapitalbewegungen fürchten zu müssen. Langfristige Kapitalexporte und -importe, die aufgrund fundamentaler Produktivitätsunterschiede zwischen den Ländern getätigt werden und daher dafür sorgen, Kapital weltweit seiner produktivsten Verwendung zuzuführen, verteuern sich durch die Tobinsteuer im Gegensatz zu kurzfristigen „Rundreisen“ des Geldes relativ wenig. Folglich ist für die Tobinsteuer charakteristisch, daß sie kurzfristigen Devisentransaktionen eine höhere Steuerlast auferlegt als langfristigen. Daher wird von einer „progressiven Struktur“ der Tobinsteuer gesprochen²⁰.

Behinderung von Währungsspekulationen

Erweitert man das Beispiel um den Tatbestand der Wechselkurspekulation, muß der erwartete Wechselkursgewinn oder -verlust in die Rechnung einbezogen werden. Wird beispielweise innerhalb des Anlagezeitraums eine Aufwertung der Auslandswährung von 0,5% erwartet, kann die Differenz zwischen Aus- und Inlandszins 0,5% (12-Monats-Gelder), 2% (3-Monats-Gelder) bzw. 6% (30-Tage-Gelder) betragen, ohne Kapitalbewegungen zu induzieren. Sind in- und ausländischer Zinssatz identisch, gelingt es der Tobinsteuer Spekulationsgeschäfte solange zu unterbinden, wie die erwartete Wechselkursänderungsrate nicht das Doppelte des Steuersatzes übersteigt.

Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, daß eine vergleichsweise gemäßigte Tobinsteuer nicht in der Lage ist, zwischenstaatliche Kapitalbewegungen zu unterbinden, wenn starke Wechselkursänderungen erwartet werden. Glaubt ein inländischer Anleger, daß er einen Wechselkursgewinn von 5% realisieren könnte, dann bedürfte es bei identischem In- und Auslandszins bereits eines Steuersatzes von circa 2,5%, damit es zu keinem Währungsumtausch kommt. Anders gewendet: Damit bei 30-Tage-Geldern Erwartungen über 5%ige Wechselkursgewinne trotz halbprozentiger Tobinsteuer nicht zu Kapitalabflüssen führen (und somit zu Wechselkursänderungen), müßte der inländische Zins 48(!) Prozentpunkte über dem ausländischen Zinssatz liegen.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß der Tobinsteuer zugeschrieben wird, fundamentalwirt-

¹⁶ Vgl. BIZ: Central Bank Survey of Foreign Exchange Market Activity in April 1995: Preliminary Global Findings, Press Communiqué vom 24. 10. 1995, S. 1.

¹⁷ Vgl. W. Guth: The Liberalization Trap, in: The International Economy, Mai/Juni 1993, S. 57; vgl. J. Huffs ch mid: Steuern gegen die Spekulation? Funktionsweise, Nutzen und Grenzen der Tobin-Tax, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst Nr. 8 vom 9.10.1995, S. 2.

¹⁸ Zur Meßbarkeit von Kapitalströmen vgl. IMF: Report on the Measurement of International Capital Flows, Washington, D.C., 1992.

¹⁹ Vgl. BIZ: Central Bank Survey ..., a.a.O., S. 3.

²⁰ Vgl. A. Schrader: Devisenumsatzsteuer: Scheitern programmiert, in: Deutsche Bank Research Bulletin vom 26. 6. 1995, S. 20.

schaftlich „unbegründete“ kurzfristige Kapitalbewegungen zu vermindern und die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von spekulativen Blasen („speculative bubbles“) bei der Wechselkursbildung zu reduzieren²¹. Sinkt der Devisenumsatz, steigt ferner die Wahrscheinlichkeit, daß die Währungsreserven der Zentralbanken ausreichen, um durch gezielte Devisenmarktinterventionen den Wechselkurs innerhalb vereinbarter Bandbreiten zu halten²². Diese Fähigkeit wirkt sich wiederum beruhigend auf die Wechselkurs-erwartungen aus.

Die Tobinsteuer schirmt die Volkswirtschaft hingegen nicht von disziplinierenden außenwirtschaftlichen Einflüssen ab. Die Tobinsteuer läßt die Bildung langfristiger Wechselkurerwartungen nahezu unbeeinflusst, d.h., es lohnt sich einzelwirtschaftlich weiterhin, gegen fundamental falschbewertete Währungen zu spekulieren. Ebenso spielt die Erhöhung der Währungsumtauschkosten für längerfristige Investitionsentscheidungen lediglich eine marginale Rolle. Eine solide Wirtschafts- und Standortpolitik würde weiterhin durch Kapitalzuflüsse belohnt, eine unsolide Politik durch Kapitalabflüsse bestraft²³.

²¹ Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer ..., a.a.O., S. 46.

²² Der durchschnittliche Bestand an Weltdevisenreserven entspricht knapp dem täglichen Devisenumsatz an den internationalen Märkten.

²³ Vgl. B. Eichengreen, J. Tobin, C. Wyplosz, a.a.O., S. 164 f.

Da die Tobinsteuer zur Regulierung der internationalen Finanzmärkte den Preismechanismus nicht außer Kraft setzt und den politischen Entscheidungsträgern weder abverlangt noch zubilligt, den „richtigen“ Wechselkurs oder die „richtige“ Höhe der Kapitalbewegungen zu kennen, kann sie als „marktkonformes“ Instrument zur Regulierung internationaler Kapitalströme bezeichnet werden²⁴. Dornbusch spricht der Transaktionsteuer sogar zu, daß „the scheme is in the best tradition of the Chicago School“²⁵.

Sprudelnde Einnahmequelle

Wie bereits oben angedeutet wurde, ist die Einnahmefunktion der Tobinsteuer erst in den letzten Jahren verstärkt in den Vordergrund getreten. Dies mag daran liegen, daß eine gewisse Zahlungsmüdigkeit der größten Geldgeberstaaten gegenüber UN, Weltbank und IWF eingetreten ist. Gleichzeitig ist der Finanzbedarf gestiegen, sei es infolge des zu alimentierenden Transformationsprozesses ehemals sozialistischer Volkswirtschaften oder zur Finanzierung von Entwicklungs- und Umweltschutzprojekten, wie sie u.a. auf den UN-Konferenzen in Rio (1992) und Kopenhagen (1995) gefordert wurden.

²⁴ Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Steuern ..., a.a.O., S. 456.

²⁵ R. Dornbusch: European International Economic Policy Issues, in: European Parliament, Directorate General for Research, Economic Interdependence – New Policy Challenges, Working Paper Nr. 7, Brüssel 1993, S. 77.

Manfred Holthus (Hrsg.)

Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland

Mit dem verstärkten Auftreten regionaler sozioökonomischer Ungleichheiten und den damit verbundenen gesellschaftlichen Konflikten gewinnt die Regionalpolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern zunehmende Bedeutung. Die Aufmerksamkeit der politisch Verantwortlichen richtet sich dabei zunehmend auf die in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft verfolgten Ansätze und Methoden. Diesem Thema widmete sich auch ein Seminar, das vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg mit Führungskräften aus der VR China veranstaltet wurde.

Der Sammelband beruht auf den dort gehaltenen Vorträgen. Beginnend mit den räumlichen Ungleichgewichten im vereinten Deutschland befassen sich die Experten aus Forschung und Ministerien mit den Zielen, den gesetzlichen Grundlagen, den Trägern und den Instrumenten der Regionalpolitik sowie mit der Förderung der Unternehmensinvestitionen und des Infrastrukturaufbaus in Ostdeutschland, dem Finanzausgleich und den räumlichen Effekten öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Den Abschluß bilden Überlegungen zur Frage, ob die Erfahrungen in Deutschland Ansatzpunkte für eine regionale Wirtschaftspolitik in China bieten.

1995, 259 S., brosch., 65,- DM, 481,- öS, 65,- sFr, ISBN 3-7890-4082-7

(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 22)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Konkrete Schätzungen für das zu erwartende Steueraufkommen liegen allerdings nicht vor. Eine sehr grobe Überschlagsrechnung ist von Felix²⁶ auf der Basis älterer Daten aufgestellt worden. Folgt man seiner (recht willkürlichen) Berechnungsmethode und setzt neuere Daten ein, beliefen sich die jährlichen Steuereinnahmen bei einem Satz von 0,5% auf möglicherweise 450 Mrd. \$. Durch die Gegenüberstellung mit den momentan insgesamt geleisteten Entwicklungshilfezahlungen von weltweit rund 60 Mrd. \$ wird offensichtlich, welche ein immenser „Goldregen“ auf die internationalen Organisationen niederprasseln würde, wenn sie z.B. die Hälfte (225 Mrd. \$) der gesamten Tobinsteuer-Einnahmen erhalten würden.

Sollten die Einnahmen (teilweise) internationalen Organisationen zugute kommen, ist tendenziell mit einer direkten Umverteilung von „Nord“ nach „Süd“ zu rechnen: Ein Großteil der Mittel würde von den wohlhabenderen, finanzstärkeren Industrieländern eingebracht (Einnahmeneffekt), die Verwendung des Steueraufkommens käme hingegen Projekten überwiegend in der „Dritten Welt“ und den Transformationsländern zugute (Ausgabeneffekt). Damit ist jedoch keineswegs prognostiziert, daß jedes Entwicklungsland zu den Umverteilungsgewinnern zählen würde. Es gibt z.B. mehrere aufstrebende und relativ finanzstarke Entwicklungsländer, deren Inländer einen höheren Beitrag zum Aufkommen der Tobinsteuer leisten würden, als Gelder im Rahmen der Entwicklungshilfe zurückfließen würden.

Im Gegensatz zu dem unmittelbaren internationalen Verteilungseffekt der Tobinsteuer muß bei den indirekten intra- und internationalen Einkommenswirkungen stärker differenziert werden. Sie sind entsprechend schwer zu präjudizieren. Ausgesprochene Finanzzentren werden beispielsweise ebenso wie Finanzintermediäre durch die Abnahme internationaler Finanzmarktaktivitäten Verluste erleiden. Stark export- und importorientierte Volkswirtschaften könnten einerseits durch die unmittelbare Erhöhung der Transaktionskosten kurzfristig Einkommensverluste erleiden, auch wenn die Belastung für den Außenhandel relativ gering ist. Andererseits würde die erhoffte Stabilisierung der internationalen Kapital- und Devisenmärkte wiederum zu weltweiten Allokationsgewinnen und langfristigen Wohlfahrtssteigerungen führen, deren Verteilung im Vorfeld schwerlich abzuschätzen ist.

²⁶ Vgl. D. Felix, a.a.O., S. 28 f.; Felix unterstellt, daß 40% der Devisentransaktionen (legal oder illegal) unbesteuert bleiben und sich die übrigen Umsätze halbieren (Lenkungseffekt).

Räumliche Ausweichreaktionen?

Selbst wenn sämtliche G7-Staaten, in deren Finanzzentren weit mehr als die Hälfte aller Devisenumsätze getätigt werden, eine umfassende Devisentransaktionsteuer einführen, würde das Kapital angesichts der heutzutage extrem niedrigen Raumüberwindungskosten für Geldkapital auf Off-shore-Finanzmärkte ausweichen²⁷. Ausgesprochene Off-shore-Finanzzentren sehen wiederum wenig Veranlassung, ebenfalls eine Devisentransaktionsteuer einzuführen, da ihr Wohlstand nicht zuletzt auf das große Engagement des Finanzsektors in ihrem Land zurückzuführen ist. Dies gilt um so mehr als die meisten Off-shore-Zentren kleine Volkswirtschaften darstellen, in denen der Finanzsektor entsprechend bedeutsam ist²⁸. Selbst wenn alle momentan wichtigen Off-shore-Zentren wider Erwarten eine international einheitlich gestaltete Tobinsteuer implementieren würden, kann nicht ausgeschlossen werden, daß andere Länder die Funktion eines bedeutenden Finanzzentrums übernehmen würden.

Die Gefahr, daß räumliche Ausweichreaktionen und trittbrettfahrende Länder die Lenkungsfunktion der Tobinsteuer untergraben, muß als vergleichsweise hoch eingeschätzt werden. Dennoch werden zum Teil berechnete Zweifel an der Zwangsläufigkeit der Ausweichreaktionen geäußert. Massive Verlagerungen in (neue) Off-shore-Plätze seien unwahrscheinlich, da die kleinen bzw. neuzubildenden Zentren im Gegensatz zu den großen Finanzzentren über keinerlei Agglomerationsvorteile verfügen. Das Ausscheren einzelner Regierungen werde dadurch reduziert, daß der Verzicht auf die Tobinsteuer mit dem Verlust einer zusätzlichen Einnahmequelle einhergeht²⁹.

Das letztere Argument setzt allerdings voraus, daß ein bedeutsamer Teil des Steueraufkommens auch tatsächlich im Land verbleibt; mit anderen Worten, der den internationalen Organisationen zufließende Anteil darf nicht übermäßig hoch sein. Außerdem basiert letzteres Argument auf dem ersten, nämlich der Annahme, daß es zu keinen wesentlichen räumlichen Ausweichreaktionen kommen wird. Wenn jedoch räumliche Ausweichreaktionen auftreten und sich neue bedeutsame Finanzzentren bilden würden,

²⁷ Vgl. IMF: Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows, Occasional Paper Nr. 77, Washington, D.C., 1991, S. 37; A. Schrader, a.a.O., S. 21 f.

²⁸ Zu den relativ kleinen Volkswirtschaften, die eine international bedeutsame Rolle als Off-shore-Zentrum spielen, zählen z.B. die Bermudas, die Bahamas, Gibraltar, die Niederländischen Antillen, Bahrain, die Cayman Islands, Panama und Singapur.

²⁹ Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Steuern ..., a.a.O., S. 454.

schwindet der Anreiz, durch die Einführung der Tobinsteuer Einnahmen zu erzielen. Es bliebe zu klären, inwieweit das Ausscheren einzelner Länder durch die internationale Verteilung des Tobinsteuer-aufkommens wirksam verhindert werden könnte³⁰.

Drohende Steuerumgehung

Die erfolgreiche Implementierung einer globalen Transaktionsteuer wird zusätzlich durch die Befürchtung in Frage gestellt, daß die Besteuerung sachliche Substitutionsprozesse auslösen könnte, welche die Funktionsfähigkeit der Tobinsteuer unterminieren würden³¹. Inländer, die kurzfristige Anlagen im Ausland tätigen möchten, würden infolge der Steuer auf den Handel mit innovativen Finanzprodukten ausweichen.

Es kann wiederum nicht ausgeschlossen werden, daß der Handel mit Finanzderivaten – obwohl nur geringe Geldsummen tatsächlich internationale Grenzen überschreiten – zumindest kurzfristig Wechselkursausschläge erhöht („Hebelwirkung“)³². Vermutlich läßt sich die Substitution traditioneller Wechselkursgeschäfte durch den Handel mit Derivaten aufgrund des Erfindungsreichtums der Anleger und Finanzintermediäre nicht vermeiden. Unerwünschte Substitutionsprozesse können allerdings reduziert werden, wenn sämtliche Devisenmarktgeschäfte umfassend besteuert würden, eventuell ergänzt durch weitere Maßnahmen, deren Wirkungen der Tobinsteuer ähneln, z.B. Einschubverpflichtungen bei Derivategeschäften³³.

Als weitere Umgehungsmöglichkeit der Devisenumsatzsteuer wird genannt, daß in- und ausländische Unternehmen gegenseitig Kredite in der jeweiligen Währung ihres Landes austauschen könnten. Beispielsweise gewährt Hoechst (Frankfurt) einem in Deutschland ansässigen Tochterunternehmen von General Motors einen DM-Kredit, und GM (Detroit) gewährt im Gegenzug einer Hoechsttochter in den USA einen Dollar-Kredit. Allerdings dürften solche Kredite

nur eingeschränkt zur Durchführung kurzfristiger Spekulationsgeschäfte taugen und somit zumindest die Lenkungsfunktion der Tobinsteuer nicht spürbar einschränken³⁴.

Schließlich wird seitens der Gegner der Tobinsteuer darauf hingewiesen, daß eine Besteuerung der Transaktionen auf den offiziellen Devisenmärkten zur Herausbildung von Devisenschwarzmärkten führen würde. Damit würde die Steuer nicht nur umgangen, sondern durch die Verbundenheit von parallelem und offiziellem Devisenmarkt würden Spekulationswellen auch auf den letzteren einwirken³⁵. Gegen diese Argumentation kann jedoch eingewendet werden, daß der Staat in den meisten Industrie- und Schwellenländern über ausreichende Kontrollmechanismen verfügt, deren Überwindung Kosten verursacht. Selbst wenn diese Kosten nicht hoch genug sind, das Ausweichen auf Schwarzmärkte gänzlich zu verhindern³⁶, so haben auch sie einen dämpfenden Lenkungseffekt – ganz im Tobinschen Sinne³⁷.

Die Realisierbarkeit der Tobinsteuer wird nicht nur aufgrund räumlicher und sachlicher Umgehungsmöglichkeiten bezweifelt. Darüber hinaus wird auch befürchtet, daß interessenpolitische Widerstände innerhalb der einzelnen Länder gegen die Durchsetzbarkeit der Steuer sprechen. Während nämlich die Gewinne in Form geringerer Wechselkursvolatilität und volkswirtschaftlich effizienterer Faktorallokation über die gesamte Volkswirtschaft streuen und für die Allgemeinheit weder direkt spürbar noch transparent sind, stellen die Finanzinstitutionen als Verlierer der Tobinsteuer eine kleine, homogene Interessengruppe dar, deren politischer Einfluß bekanntlich hoch ist³⁸.

Fundamentale Zweifel an der Lenkungswirkung

Im folgenden sei angenommen, daß sich alle genannten Praktikabilitäts- und Durchsetzungsprobleme einer weltweiten Devisentransaktionsteuer bewältigen ließen. Dieses Gedankenexperiment legt den Blick frei für fundamentale Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Tobinsteuer. Im Hinblick auf die Stabilisierung der Wechselkurse werden im wesentlichen drei Argumente dafür angeführt, daß die Einführung einer Devi-

³⁰ Vgl. U. Schempp: Integrativer Rückschritt mit Tücken – Überlegungen zu einem Vorschlag von James Tobin, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 209 (1992), Nr. 3-4, S. 234.

³¹ Vgl. P. Garber, M. P. Taylor: Sand in the Wheels of Foreign Exchange Markets: A Sceptical Note, in: The Economic Journal, Vol. 105 (1995), Nr. 428, S. 179 f.

³² Zu Charakter und Ausmaß des Handels mit Derivaten vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht November 1994, S. 41 ff; zu ihren umstrittenen, weitgehend noch unerforschten Auswirkungen auf Wechselkurs und Devisenmarkt vgl. ebenda, S. 52 ff.; BIZ: 65. Jahresbericht, Basel 1995, S. 202 ff.; Group of Thirty: Derivatives: Practices and Principles, Washington, D.C. 1993, S. 63.

³³ Vgl. UNCTAD: Trade and Development Report 1994, S. 111; L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer ..., a.a.O., S. 47; H.-H. Kotz: Alternativen zum Nichtstun, in: DIE ZEIT vom 19. 5. 1995, S. 27.

³⁴ Vgl. UNCTAD, a.a.O.

³⁵ Vgl. U. Schempp, a.a.O., S. 235 ff.

³⁶ Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer ..., a.a.O., S. 47.

³⁷ Vgl. J. Tobin: A Proposal ..., a.a.O., S. 159.

³⁸ Vgl. J. Hufschmid, a.a.O., S. 5; H.-H. Kotz, a.a.O., S. 27; L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer ..., a.a.O., S. 49.

sentransaktionsteuer nicht zu stabileren, sondern vielmehr zu volatileren Wechselkursen führen könnte:

□ *Überspringen der Tobinschen Spekulationshürde.* Wie bereits erläutert, bedarf es nicht allzu hoher Wechselkursänderungserwartungen, damit es trotz Devisenumsatzsteuer zu Kapitalbewegungen kommt. Wird die Tobinsteuer aber erst einmal übersprungen, könnte der „Herdeneffekt“ besonders stark durchschlagen und die durch extrapolative Erwartungsbildung begünstigte einseitige Wechselkursdynamik zunehmen³⁹. Befürworter der Tobinsteuer tendieren indes zur gegenteiligen Argumentation: Schließlich würde die Einführung der Tobinsteuer ein anhaltendes „Overshooting“ der Wechselkurse verhindern und somit die Marktteilnehmer (im voraus) lehren, daß Abweichungen vom Fundamentalkurs höchstens sehr kurzfristiger Natur sein können.

□ *Verengung des Devisenmarktes.* Die Tobinsteuer führt erklärtermaßen zu einer deutlichen Reduzierung der internationalen Finanzströme, die eine Verkleinerung des Devisenumsatzes bewirken und höchstwahrscheinlich mit einer Verringerung der Marktteilnehmerzahl einhergehen würde. Gegner der Devisenumsatzsteuer führen an, daß der nunmehr enge Markt zu geringerer Liquidität und somit wiederum zu hoher Preisvolatilität neige⁴⁰. Die Validität dieser Argumentation muß allerdings bezweifelt werden. Selbst wenn die Lenkungsfähigkeit der Tobinsteuer so hoch wäre, daß es zu einem Rückgang der Devisenumsätze um 68% käme, was der geschätzten Höhe sämtlicher Geschäfte mit einer Anlagedauer unter acht Tagen entspräche, wäre der ohnehin auf wenige Standorte konzentrierte tägliche Devisenumsatz mit circa 380 Mrd. \$ noch immer deutlich höher als Mitte der achtziger Jahre. Es erscheint ein wenig überzogen, hier bereits von „engen Märkten“ zu sprechen.

Im Zuge der These von der volatilitätsfördernden Verengung des Devisenmarktes wird auch erwähnt, daß Arbitrageure durch die Tobinsteuer verdrängt würden. Somit ginge die stabilisierende Wirkung der Arbitrage auf die Wechselkurse verloren⁴¹. Wechselkursarbitrage fände bei einer halbprozentigen Transaktionsteuer nur noch im Falle von mehr als einprozentigen Kursunterschieden zwischen den Märkten statt. Letztlich bleibt abzuwägen, ob die Inkaufnahme

potentieller Dauerschwankungen von $\pm 1\%$ durch die erhoffte Dämpfung darüber hinausgehender Wechselkursfluktuationen gerechtfertigt werden kann.

□ *Spielraum für internationale Zinsdifferenzen.* Durch eine globale Transaktionsteuer werden die Möglichkeiten für international divergierende Geldmengen- und Zinsentwicklungen gewollt erweitert. Hiermit läuft das Konzept der Tobinsteuer aber Gefahr, daß es der Politik Spielräume eröffnet, die wiederum ursächlich für spekulative Devisengeschäfte sein können und somit ein merkliches Destabilisierungspotential bergen⁴². Letztlich verdeutlicht die Diskussion über die latente Widersprüchlichkeit des Konzepts, daß mit der Einführung einer globalen Devisentransaktionsteuer den Regierungen weder ein Freibrief für inflationäre Wirtschaftspolitiken ausgestellt würde, noch daß es fortan keiner zwischenstaatlichen Politikkoordinierung mehr bedürfte. Hierauf hat Tobin bereits 1978 hingewiesen⁴³.

Möglicherweise setzt der Markt der Erweiterung des nationalen Zinsspielraums aber ohnehin sehr viel rascher Grenzen, als es das Grundkonzept der Tobinsteuer zunächst vermuten läßt. Wenn die Finanzmarktakteure beispielsweise mehrfach erleben, daß eine Zentralbank zu expansiver Geldpolitik neigt, kann nicht ausgeschlossen werden, daß sie bei Geldanlagen in der Währung dieses Landes vorab einen Risikozuschlag als Kompensation für zukünftige Zinsverluste bzw. die zu entrichtende Tobinsteuer verlangen. In diesem Falle würde die Tobinsteuer lediglich scheinbar außenwirtschaftliche Zwänge für die Geldpolitik abschwächen.

Die Effizienz der Märkte muß auch bei dem Argument für die Tobinsteuer berücksichtigt werden, daß die Steuer die Wechselkursrisiken für den Außenhandel reduziert. Schließlich bietet der Markt bereits heute genug Lösungen zur Absicherung für diejenigen, die sich nicht den Wechselkursrisiken aussetzen möchten. Es bliebe zu prüfen, ob das Absichern am Markt für die Ex- und Importeure eine höhere Belastung darstellt als die Tobinsteuer.

Mögliche Fehlanreize

Aus allokatonspolitischer Sicht wird dem Konzept der Tobinsteuer vorgeworfen, daß es in dem Bemühen, volkswirtschaftlich schädliche Devisengeschäfte einzudämmen, „das Kinde mit dem Bade ausschüttet“, d.h. gesamtwirtschaftlich erwünschte Aktivitäten über Gebühr behindere.

³⁹ Vgl. U. Schempp, a.a.O., S. 233. Außerdem könnte die Tobinsteuer auch dazu beitragen, daß spekulative Blasen schneller wachsen, aber auch rascher platzen. Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer..., a.a.O., S. 45.

⁴⁰ Vgl. A. Schrader, a.a.O., S. 23.

⁴¹ Vgl. ebenda.

⁴² Vgl. U. Schempp, a.a.O., S. 232.

⁴³ Vgl. J. Tobin: A Proposal ..., a.a.O., S. 159.

Zunächst einmal ist die Gleichsetzung kurzfristiger Finanzströme mit Spekulationsgeschäften nicht unproblematisch. Zu den kurzfristigen Devisentransaktionen zählt nicht nur die bereits erwähnte Wechselkursarbitrage, sondern auch die für die Realwirtschaft mittlerweile existentielle Absicherung gegen Wechselkursrisiken und die Reallokation von Ersparnissen, die in Pensions- und Versicherungsfonds angelegt sind. Effiziente Fonds sind wiederum für die wachstumsnotwendige Kapitalbildung bedeutsam⁴⁴.

Allerdings dürfte der Einfluß der Tobinsteuer auf die Ersparnisbildung – selbst wenn den Anlegern einige Basispunkte verloren gingen – nicht allzu durchschlagend sein. Außerdem muß bezweifelt werden, daß die Tendenz bei den Fondsmanagern, Portfolios sehr kurzfristig umzustrukturieren, volkswirtschaftlich stets wünschenswert ist. Vielmehr können die Aktivitäten nicht nur der ausgesprochen spekulationsorientierten „hedge funds“, sondern auch „konservativer“ Fonds zur Beschleunigung von Wechselkurs- und Zahlungsbilanzkrisen beitragen⁴⁵. Sie fallen dann aber unter genau die Kategorie von Finanzbewegungen, welche Tobin und andere reduzieren möchten, da ihr Schadenspotential höher als ihr Nutzen eingeschätzt wird.

Was die Verteuerung der Absicherung gegen Wechselkursrisiken durch die Tobinsteuer betrifft, so machen die Anhänger der Besteuerung darauf aufmerksam, daß die Notwendigkeit der Absicherung nach Einführung der Steuer deutlich abnehmen würden⁴⁶. Zu welchen Teilen schließlich der Interbankenhandel, der circa zwei Drittel des weltweiten Devisenhandels ausmacht, primär spekulativ motiviert ist, läßt sich kaum beziffern. Die Deutsche Bank Research geht davon aus, daß der Großteil des Interbankengeschäfts institutionell bedingt ist, d.h. nichts mit Spekulation zu tun hat, sondern vielmehr durch die übliche Abwicklung und Absicherung von Kundenordern verursacht wird⁴⁷. Folgt man dieser Argumentation, mag es gute Gründe dafür geben, den Interbankenhandel von der Besteuerung auszunehmen⁴⁸. Dies gilt um so mehr, als eine Devisentransaktionsteuer zu einer Kostenerhöhung im Bankensektor und entsprechenden Preissteigerungen seiner Produkte führen würde. Davon wäre wiederum der realwirtschaftliche Sektor als Nachfrager von Bankdienstleistungen ne-

gativ betroffen. Erhebliche Abgrenzungs- und Kontrollprobleme sprechen allerdings gegen diese ebenso wie gegen andere Ausnahmeregelungen⁴⁹.

Vor allem aber wird der Tobinsteuer vorgeworfen, den internationalen Handel zu behindern. Kritikern zufolge ist sie „im Grunde eine Außenhandelssteuer und somit mit der Idee der Handelsliberalisierung ... nicht in Einklang zu bringen“⁵⁰. Befürworter hingegen verbinden mit der Steuer handelsfördernde und keine handelshemmenden Wirkungen. Der Gewinn, den die Ex- und Importeure aus der Wechselkursstabilisierung ziehen würden, überwiege die vergleichsweise geringfügige halbprozentige Wertsteuer⁵¹. Außerdem läßt sich argumentieren, daß die ungehinderte Globalisierung der Finanzmärkte eine wesentlich höhere Gefahr für die Handelsliberalisierung darstellt als eine halbprozentige Transaktionssteuer, denn unstete Wechselkurse können realwirtschaftliche Anpassungsprobleme erzeugen, zu deren Bewältigung oftmals auf protektionistische Maßnahmen zurückgegriffen wird⁵².

Die Diskussion, ob die Tobinsteuer erwünschte Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte behindere, umfaßt auch die Infragestellung der zentralen Prämisse des Konzepts, daß Devisenspekulation für heftige Wechselkursschwankungen verantwortlich sei. Es stellt sich mit anderen Worten die essentielle Frage, ob spekulative Kapitalbewegungen tatsächlich ursächlich für exzessive Preisschwankungen sind, wie Keynes, Tobin, Dornbusch u.a. annehmen, oder ob Devisenspekulation nicht vielmehr wechselkursstabilisierend wirkt. Alternativ kann gefragt werden, inwieweit das (kurzfristige) Anlegerverhalten nicht letztlich begründete Erwartungen über die Änderung fundamentaler Wirtschaftsdaten widerspiegelt, so daß im Grunde erratische Politikänderungen für volatile Wechselkurse verantwortlich sind⁵³. Diese Fragen können hier nicht beantwortet werden, zumal weder Theorie noch Empirie bislang in der Lage sind, ein generalisierbares, überzeugendes und zugleich eindeutiges Erklärungsmuster für die kurzfristige Wechselkursentwicklung anzubieten⁵⁴. Im Rahmen dieses Beitrags wird daher als Arbeitshypothese beibehalten,

⁴⁴ Vgl. A. Schrader, a.a.O., S. 24 ff.

⁴⁵ Vgl. BIZ: 63. Jahresbericht, Basel 1993, S. 216.

⁴⁶ Vgl. J. Hufschmid, a.a.O., S. 4.

⁴⁷ Vgl. A. Schrader, a.a.O., S. 25.

⁴⁸ Vgl. UNCTAD, a.a.O., S. 110 ff.

⁴⁹ Vgl. L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer ..., a.a.O., S. 47.

⁵⁰ A. Schrader, a.a.O., S. 23.

⁵¹ Vgl. J. Hufschmid, a.a.O., S. 4.

⁵² Vgl. D. Felix, a.a.O., S. 8 f.

⁵³ Vgl. A. Schrader, a.a.O., S. 26; L. Menkhoff, J. Michaelis: Ist die Tobin-Steuer ..., a.a.O., S. 35 ff.

⁵⁴ Einen guten Überblick zu dieser Problematik geben u.a. R. MacDonald, M. P. Taylor: Exchange Rate Economics, in: IMF Staff Papers, Vol. 39 (1992), Nr. 1, S. 1-57.

daß massive, extrem kurzfristig ausgerichtete Devisentransaktionen höhere Kosten als Nutzen verursachen.

Erosion der Bemessungsgrundlage

Eine wachsende Zahl von Befürwortern der Tobinsteuer kommt aus dem Umfeld developmentpolitischer Gruppen und Organisationen sowie neuerdings auch aus dem Kreise umweltpolitisch Engagierter⁵⁵. Damit gewinnt die Frage nach der Eignung einer globalen Transaktionsteuer als Einnahmequelle internationaler Organisationen zur Finanzierung der Entwicklungs- und Umweltzusammenarbeit in der politischen Diskussion zunehmend an Bedeutung.

Es ist unter anderem aus der finanzwissenschaftlichen Diskussion über Umweltabgaben hinlänglich bekannt, welche Probleme es aufwirft, wenn mit der Einführung einer originären Lenkungsabgabe gleichzeitig festgelegt wird, welchem Zweck die Einnahmen dienen sollen⁵⁶. Erfüllt die Abgabe ihre Lenkungsfunction, schmilzt die Bemessungsgrundlage. Das ist allokatiospolitisch zwar erwünscht, impliziert aber, daß das Steueraufkommen ebenfalls zurückgeht. Das ist dann unproblematisch, wenn die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben in linearem Zusammenhang zur Bemessungsgrundlage stehen. Dieser Zusammenhang läßt sich im Falle der Tobinsteuer nur schwerlich hersteilen. Das politisch wünschenswerte Ausgabenvolumen internationaler Organisationen dürfte sich wohl kaum im Gleichschritt mit der Höhe der weltweiten Devisentransaktionen bewegen.

Besonders deutlich wird der Widerspruch zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion, wenn eine Abgabe allokatiospolitisch so stark wirkt, daß sie sich ihrer eigenen Bemessungsgrundlage beraubt, d.h. wenn die unerwünschte Aktivität vollends unterbleibt oder die Steuer illegal umgangen würde. Nun wird dieser Zustand im Falle der Tobinsteuer sicherlich nicht eintreten. Selbst wenn der Devisenumsatz wider Erwarten auf ein Zehntel des heutigen Devisenmarktvolumens schrumpfen würde, so beliefe sich das Aufkommen auf der Basis der oben erwähnten Überschlagsrechnung von Felix bei einem Steuersatz von 0,5% noch immer auf circa 90 Mrd. \$. Alles in allem ist also damit zu rechnen, daß sich mit Hilfe einer weltweit eingeführten Tobinsteuer durchaus hohe Einnahmen erzielen lassen. Die Abhängigkeit der in-

ternationalen Organisationen vom Wohlwollen der einzelnen Mitgliederregierungen wäre damit aber nicht durchbrochen. Letztlich sind es weiterhin die einzelnen Staaten, welche nicht nur für Steuererhebung und -abführung zuständig wären, sondern auch über Steuersatz und (quotale) Einnahmenverteilung entscheiden würden⁵⁷.

Verstoß gegen Grundsätze der Besteuerung

Anders als klassische Internalisierungsabgaben („Pigousteuern“) wirft die Tobinsteuer ein besonderes steuerpolitisches Problem auf: Erfüllt sie einigermaßen ihren Lenkungszweck, dann können die verbleibenden WährungsumtÄusche keinesfalls mehr als volkswirtschaftlich belastend eingestuft werden – ganz im Gegenteil. Wie läßt sich aber rechtfertigen, daß diejenigen für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit aufkommen sollen, die nunmehr erwünschte Devisengeschäfte tätigen? Die Theorie der (gerechten) Besteuerung bietet zur Begründung grundsätzlich die Prinzipien der Äquivalenz und der Leistungsfähigkeit an⁵⁸.

Es ließe sich zeigen, daß das Konzept der Tobinsteuer zur Finanzierung der multilateralen Entwicklungs- und Umweltzusammenarbeit Äquivalenztheoretischen Gerechtigkeitsvorstellungen in vielerlei Hinsicht zuwiderläuft. Da aber der Äquivalenzmäßige Ansatz ohnehin als weitgehend ungeeignet zur Finanzierung internationaler Organisationen mit vergleichsweise hohem Ausgabenvolumen und breitgefächertem Aufgabengebiet gilt⁵⁹, rückt das Leistungsfähigkeitsprinzip in den Mittelpunkt der Überlegungen.

Allerdings taugt auch das Leistungsfähigkeitsprinzip wenig als Begründung für die Tobinsteuer. Soweit die von der Steuer belasteten Wirtschaftssubjekte einer Einkommensteuer unterliegen, die sich am Besteuerungsgrundsatz der Leistungsfähigkeit orientiert – wovon im Regelfall ausgegangen werden kann – gibt es kein vernünftiges Argument, aus dem Tausch von Devisen auf eine gesteigerte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu schließen. Trifft es hingegen zu, daß „die meisten der internationalen Kapitalströme heutzutage mehr mit Steuervermeidung und -hinter-

⁵⁷ Vgl. R. Peffekoven: Eigene Einnahmen internationaler Organisationen, in: A. S. Koch, H.-G. Petersen (Hrsg.): Staat, Steuern und Finanzausgleich, Berlin 1984, S. 316 ff.

⁵⁸ Vgl. K. Schmidt: Grundprobleme der Besteuerung, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaften Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 136 ff.; zur Übertragbarkeit dieser Prinzipien auf die Finanzierung internationaler Organisationen vgl. R. Peffekoven: Probleme der internationalen Finanzordnung, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaften Bd. IV, 3. Aufl., Tübingen 1983, S. 250 ff.

⁵⁹ Vgl. R. Peffekoven: Probleme ..., a.a.O., S. 253.

⁵⁵ So plädierte u.a. E. U. v. Weizsäcker, Leiter des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie, im November 1995 anläßlich des 50jährigen Bestehens der UN für die Tobinsteuer.

⁵⁶ Vgl. C. KühI: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung, Frankfurt/M. 1994, S. 188 ff.

ziehung zu tun haben als mit einem volkswirtschaftlich produktiven Transfer von Ressourcen⁶⁰, dann könnte eine globale Devisentransaktionssteuer durchaus ein behelfsmäßiges Instrument darstellen, um Fluchtkapital zu besteuern.

Problematisch bliebe aber aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit und aus allokatiospolitischer Sicht, daß (auch) erwünschte Aktivitäten belastet würden. Es könnte daher angebracht erscheinen, bestimmte private Währungsuntausche von der Steuer zu befreien. Ein solches Vorgehen würde aber zum einen an technischen sowie inhaltlichen Abgrenzungs- und Kontrollproblemen scheitern, zum anderen der Finanzierungsfunktion zuwiderlaufen, da die Bemessungsgrundlage schrumpfen würde.

Fazit

Wenn die Tobinsteuer all das hielte, was sich Befürworter von ihr versprechen, so wäre sie trotz manch unerwünschter Nebenwirkung zumindest einen politischen Vorstoß wert. Fraglich ist aber, ob sie in der Lage ist, die erwarteten Finanzierungsfunktionen zu erfüllen.

Der Vorschlag, internationalen Organisationen durch die Tobinsteuer zu einer eigenen Einnahmequelle zu verhelfen, reicht zu ihrer Begründung nicht aus und ist steuersystematisch äußerst problematisch. Die Einführung der Tobinsteuer läßt sich im Grunde nur durch ihre Lenkungsfunktion ökonomisch rechtfertigen. Da die Partizipation möglichst vieler Staaten zu den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Realisierung der Steuer zählt, müßte ein Verteilungsschlüssel für das Steueraufkommen gewählt werden, der in erster Linie die Bereitschaft der Länder zur Einführung der Steuer fördert. Sollte daraus der erhoffte

„Goldregen“ für die Entwicklungszusammenarbeit resultieren, wäre dies allenfalls ein willkommener Nebeneffekt.

Der Primäreffekt der Tobinsteuer ist in der Reduzierung kurzfristiger internationaler Finanzströme zu sehen. Er bildet letztlich die Grundlage für die Lenkungsfunktion der Steuer und stellt somit das tragende Argument für ihre Implementierung dar. Allerdings besteht die Gefahr, daß die Tobinsteuer übersprungen und damit ihre Lenkungsfunktion weitgehend einbüßen würde. Zwar könnte dem Überspringen der Steuerhürde durch einen höheren, mehrprozentigen Steuersatz vorgebeugt werden, aber dieser hätte erhebliche Allokationsverzerrungen zur Folge. Außerdem würde der internationale Kapitalmarkt so stark segmentiert, daß der Gewinn an geld- und fiskalpolitischer Souveränität nicht mehr als Chance, sondern als Gefahr angesehen werden müßte⁶¹.

Insgesamt spricht zwar einiges dafür, es auf einen Versuch mit einer moderaten Tobinsteuer (oder ähnlich gestalteten Instrumenten⁶²) ankommen zu lassen, aber die Wahrscheinlichkeit ihrer weltweiten Implementierung ist extrem niedrig. Selbst wenn sich die politischen Durchsetzungsprobleme überwinden ließen, würde die Tobinsteuer höchstens einen Bruchteil der an sie geknüpften Hoffnungen erfüllen können. Alles in allem ist sie kein Allheilmittel, sondern eine Notlösung, die bereits Mitte der siebziger Jahre von Tobin „mit Bedauern“⁶³ vorgeschlagen wurde, um „etwas Sand in das Getriebe unserer übermäßig effizienten internationalen Finanzmärkte zu streuen“⁶⁴.

⁶¹ Vgl. A. Schrader, a.a.O., S. 23.

⁶² Siehe Fußnote 12.

⁶³ J. Tobin: A Proposal ..., a.a.O., S. 154.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁰ R. Dornbusch, a.a.O.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag und Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparksparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wunsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.