

VENRO e.V. • Kaiserstr. 201 • 53113 Bonn

An den Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

Bonn, den 12. Mai 2010

Stellungnahme des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 17. Mai 2010 zu den Anträgen der Bundestagsfraktionen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer bzw. Bankensonderabgabe (Drs. 17/527; 17/518; 17/1422; 17/471) sowie zu den „Eckpunkten für die Finanzmarktregulierung“ der Bundesregierung:

Die Finanztransaktionssteuer als Anreiz und Instrument zu nachhaltiger und inklusiver globaler Wirtschaftsentwicklung

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat ebenso wie der Klimawandel, die Preisausschläge an den Rohstoffmärkten und die andauernden Defizite bei der weltweiten Bekämpfung von Hunger und Armut die Dringlichkeit einer Weiterentwicklung des globalen politischen Ordnungsrahmens für eine nachhaltige und inklusive Wirtschaftsentwicklung deutlich gemacht. Die rasante Entwicklung der Finanzmärkte hat zu einem Verlust an Transparenz und Haftung geführt, der massive Anreize zu kurzfristiger Gewinnmaximierung bei gleichzeitiger Auslagerung von Kosten und Risiken setzt. Zugleich werden die Möglichkeiten national begrenzter Souveränitätsausübung zunehmend ausgehöhlt. Damit leistet der Finanzsektor einen maßgeblichen Beitrag zur immer weiter ansteigenden privaten Vermögenskonzentration auf der einen Seite und zur zunehmend prekären Lage öffentlicher Haushalte auf der anderen Seite. In globalem Maßstab leiden darunter insbesondere die armen Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern.

Eine Finanztransaktionssteuer (FTS) kann in mehrfacher Hinsicht dazu beitragen, diese der politischen Kontrolle entglittene globale Entwicklung zu korrigieren:

1. Sie kann helfen, den Primat demokratisch legitimierter und am Gemeinwohl orientierter Entscheidungen gegenüber ökonomischen Partikularinteressen wiederherzustellen.
2. Sie kann Risiken für die Allgemeinheit reduzieren, indem sie risikobehaftete Aktionen von Marktteilnehmern, die keiner (ausreichenden) Haftung unterliegen, verteuert und Gemeinschaftskosten internalisiert.
3. Sie kann Mittel für öffentliche Güter generieren, insbesondere für solche, die in Folge globaler Entwicklungen gefährdet sind und besonderer Anstrengungen bedürfen (z.B. Armutsbekämpfung oder Klima- und Umweltschutz).

1. Stärkung von Demokratie und Gemeinwohl auf globaler Ebene

Die Gestaltungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Steuerhoheit stoßen unter den Bedingungen der Globalisierung in zweierlei Hinsicht an Grenzen. Zum einen werden sie durch liberalisierte globale Märkte (insbesondere für hochmobilen Finanztransaktionen) zunehmend ausgehöhlt.

Hochprofitable Unternehmungen und Sektoren entziehen sich unter Zuhilfenahme von Schattenfinanzplätzen und komplexen Finanzprodukten in hohem Maße der öffentlichen Aufsicht und Besteuerung, während sie zugleich die Ausgabenseite der öffentlichen Hand durch Inanspruchnahme von Dienstleistungen und durch Überwälzung von Kosten und Risiken weiter belasten. Zum anderen stellt die Finanzierung globaler öffentlicher Güter die Weltgemeinschaft vor Herausforderungen, welche die Möglichkeiten des nationalen Budgetrechts offensichtlich überfordern. Die unzureichende Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele zur weltweiten Armutsbekämpfung und das Scheitern der Klimaschutzverhandlungen dokumentieren das deutlich.

Die Ohnmacht demokratischer Institutionen gegenüber einer international operierenden Finanzwirtschaft, deren Dienstleistungsfunktion gegenüber der Realwirtschaft und deren Bindung an das nationale und globale Gemeinwohl immer brüchiger werden, stellt auch ein politisches Risiko dar. Eine FTS ist ein wirksames Instrument, um dieses Risiko zu reduzieren, indem sie erkennbar und zu geringen Kosten den Primat politischer Institutionen als Sachwalter des Gemeinwohls gegenüber Partikularinteressen wieder einfordert. Sie sollte deshalb auch im Zusammenhang der Verbesserung globaler Regierungsführung in Angriff genommen werden.

2. Rückbindung von Haftung an Risiken

Die Finanzkrise hat die enormen Schäden vor Augen geführt, die der Allgemeinheit durch die Vernachlässigung von Transparenz und Haftung auf den Finanzmärkten entstehen. Deshalb ist es ein erklärtes Ziel sowohl der Bundesregierung als auch der G20-Staatengruppe, die Finanzmarktregulierung zu stärken und den Finanzsektor an den Kosten der Krisenbewältigung zu beteiligen. Gerade in Hinblick auf die Lage von Entwicklungsländern greifen die bisher auf dem Tisch liegenden Vorschläge jedoch zu kurz. Die armen Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern werden nicht so sehr von den Primäreffekten der Krise im Banken- und Finanzsektor selbst betroffen sondern von den Sekundäreffekten des Überspringens der Krise auf die Realwirtschaft (Rückgang von Exporteinnahmen, Arbeitslosigkeit, Rückgang von Auslandsüberweisungen, Verschlechterung der Kreditbedingungen etc.). Nationale Bankenabgaben wie die in Deutschland geplante bedeuten deshalb für Entwicklungsländer keine Entlastung. Da sie auf einem Versicherungsmodell beruhen, können sie in Zukunft sogar eher wieder zu schädlichen Risiko-Anreizen und damit krisenhaften Zuspitzungen führen, deren negative realwirtschaftliche Effekte erneut auch auf Entwicklungsländer überspringen.

Eine FTS hat demgegenüber den Vorteil, gezielt besonders risikobehaftete Finanztransaktionen zu belasten und auf diese Weise gleichzeitig präventive Anreize zu setzen und öffentliche Mittel zu generieren, mit denen (bei entsprechender Verwendung) Kosten kompensiert werden können, die der Allgemeinheit aus der ungewollten Übernahme von Risiken entstehen. Eine solche Kompensation kann auch international organisiert werden und Kosten umfassen, die als Krisenfolge in Entwicklungsländern entstehen, ohne dass dadurch die Überschuldungsrisiken dieser Länder wieder ansteigen (wie es bei den aktuellen Sondermaßnahmen von IWF und

multilateralen Entwicklungsbanken der Fall ist). Darüber hinaus erübrigt sich bei einer FTS auch die bei einer Bankenabgabe erforderliche und schwierige kontinuierliche Einschätzung des Risikoprofils der betreffenden Finanzinstitute.

3. Mittel für globale öffentliche Güter

Fünf Jahre vor Erreichen der Zielmarke 2015 zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele schätzt die Europäische Kommission die Finanzierungslücke, mit der die EU hinter ihren Verpflichtungen zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) zurückbleibt, auf knapp 10 Milliarden Euro ein. Deutschland trägt im Jahr 2010 nach Schätzungen der Kommission mehr als ein Viertel zu diesem Defizit bei. Die Finanzierung der absehbar immensen Kosten in Hinblick auf den globalen Klimawandel (ca. 100 Mrd. US-Dollar im Jahr) ist trotz der drängenden Zeit ebenfalls noch nicht geklärt. Gleichzeitig sehen sich die Finanzminister auch der Industrieländer wachsenden Sparzwängen in ihren nationalen Haushalten gegenüber, die durch die Maßnahmen zur Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise weiter verschärft werden. Angesichts steigender nationaler wie auch globaler Ungleichgewichte in der Einkommens- und Vermögensverteilung erscheint eine Lösung nur über die Ausgabenseite (die vorrangig die finanziell schwächer Gestellten träge) kaum möglich.

Hier bietet sich eine FTS als praktikable Lösung mit geringen Kosten und hohem Aufkommen an, die zudem mit einer breiten öffentlichen Unterstützung rechnen kann. Selbst bei vorsichtigen Schätzungen, niedrigen Steuersätzen und unter Berücksichtigung des Rückgangs der Bemessungsgrundlage als Folge des erwünschten Lenkungseffekts ergeben sich Einnahmen, aus denen sich nicht nur substantielle Beiträge Deutschlands zu globaler Armutsbekämpfung und Klimaschutz bestreiten lassen sondern auch Krisenkosten der öffentlichen Hand erstatten und eine spürbare Entlastung der verschuldeten öffentlichen Haushalte erreichen ließe. Im Unterschied zur geplanten Bankenabgabe, die im Übrigen ergänzend zu einer FTS eingeführt werden könnte, sind die Einnahmen einer FTS nicht zeitlich begrenzt, bieten keine Fehlanreize für Finanzinstitute und betragen ein Vielfaches der Einnahmen einer Bankenabgabe (ein deutlich zweistelliger Milliardenbetrag im Vergleich zu den 1,2 Mrd. Euro aus einer geplanten Bankenabgabe).

4. Kurzkomentare zu geläufigen Gegenargumenten

Abschließend sollen einige geläufige Gegenargumente zur Einführung einer FTS kurz kommentiert werden, ohne die Argumentation an dieser Stelle zu vertiefen.

Liquidität: Es wird argumentiert, dass eine FTS die Liquidität an den Finanzmärkten reduziere und damit die Versorgung der Realwirtschaft mit notwendigem Kapital behindere. Eine FTS soll in der Tat überschüssige Liquidität reduzieren. Dem liegt die Auffassung zu Grunde, dass überschießende Liquidität ein erheblich höheres inhärentes Risiko der aktuellen Finanzmarktentwicklung darstellt als zu geringe Liquidität. Wenn gegenwärtig die Kapitalversorgung der Realwirtschaft Engpässe zeigt, dann aufgrund des verloren gegangenen Vertrauens der Banken. Dieser Vertrauensverlust ist aber im Zerplatzen spekulativer Blasen begründet, die nicht aus zu geringer sondern aus einer zu hohen Liquidität resultieren.

Effizienz: In dieselbe Richtung geht das Argument, dass eine FTS die Effizienz der Finanzmärkte behindere. Hier wäre zum einen darauf hinzuweisen, dass die zusätzlichen Kosten einer FTS für realwirtschaftliche Investitionen in der Praxis vernachlässigbar sind. Zum anderen steht die Effizienz von Märkten in einem Zielkonflikt mit deren Widerstandsfähigkeit. Hier muss in jedem Fall ein Ausgleich gesucht werden. Effizienz ist nicht das einzige Kriterium zur Beurteilung staatlicher Instrumente.

Volatilität: Es wird argumentiert, dass eine FTS in die Preisbildung der Märkte eingreife und deren Volatilität erhöhe. Der Eingriff in die Preisbildung stimmt zwar grundsätzlich, die Auswirkungen auf die Volatilität sind hingegen nicht eindeutig. Das liegt u.a. daran, dass auch zahlreiche Finanztransaktionen ihrerseits nicht neutral sind, sondern die Preisbildung beeinflussen. Ein simples Gleichgewichtsmodell von Angebot und Nachfrage wird den heutigen Finanzmärkten nicht mehr gerecht.

Umsetzbarkeit: Es wird argumentiert, eine FTS sei nicht umsetzbar, da sie durch Ausweichen auf andere Finanzplätze umgangen werden könne. Gegen dieses Argument spricht die hohe Konzentration der für börsliche wie außerbörsliche Finanztransaktionen notwendigen Clearings- und Settlements-Dienstleistungen. Die für die Erhebung einer FTS notwendigen Daten sind weitgehend vorhanden. Ihre Verfügbarkeit ist nicht nur im Sinne einer möglichen Steuererhebung, sondern auch einer höheren Markttransparenz. Die Umgehung der Steuer durch Wechsel des Finanzplatzes wäre mit Kosten verbunden, die nur bei sehr spekulativen Finanzinstrumenten lohnen. Hier aber sind ohnehin im Interesse einer Verbesserung der globalen Finanzmarktaufsicht weitere Maßnahmen etwa zur Reduzierung der Schattenfinanzwirtschaft erforderlich. Bei einer FTS sind insgesamt sowohl die Kosten der Steuererhebung als auch die Ausweichmöglichkeiten vergleichsweise gering.

Überwälzung auf Endkunden: Es wird argumentiert, dass der Steueraufwand auf die Endkunden überwältigt werde und damit insbesondere Kleinsparer und die Altersvorsorge betroffen wären. Die Höhe des Steuersatzes ist im Vergleich zu anderen Finanzgebühren (Depotgebühren, Verwaltungsgebühren, Ausgabeaufschlage, Maklercourtage etc.) jedoch so gering, dass sie für klassische Sparprodukte und risikoaverse Anlagen der Altersvorsorge nicht ins Gewicht fällt. Wenn hingegen Endkunden betroffen werden, die mit hochfrequenten kurzfristigen und gehebelten Finanzprodukten spekulieren, ist das im Sinne der Steuerungswirkung einer FTS.

Aus den o.g. Gründen hält VENRO die vorliegenden Anträge zur Einführung einer FTS und zur Verwendung zumindest eines Teils des Aufkommens einer solchen Steuer zur Finanzierung globaler Aufgaben wie Armutsbekämpfung und Klimaschutz sowie entsprechende politische Maßnahmen der Bundesregierung auf nationaler und internationaler Ebene für unterstützenswert.