

Hintergrund zum Stand der Verhandlungen um die Finanztransaktionssteuer

26. Mai 2020

Der von Finanzminister Scholz derzeit vertretene Vorschlag einer Finanztransaktionssteuer (FTT) hat mit dem ursprünglichen Konzept nur noch den Namen gemeinsam.

Seit Ende der 90er Jahre war die Steuer – damals als Devisenbesteuerung (sog. Tobin Tax) konzipiert – eine prominente Forderung in der Programmatik weiter Teile von Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Kirchen, progressiven Parteien und Ökonomen. Sie sollte eine doppelte Funktion erfüllen:

- a. Sand im Getriebe der Finanzmärkte (Tobin) sein, d.h. eine regulierende Funktion haben,
- b. Mittel zur Finanzierung von Entwicklung und Umweltschutz generieren.

Mit der Finanzkrise 2008 änderten sich die Rahmenbedingungen grundlegend. Es wurde deutlich, dass eine Regulierung der Finanzmärkte weitaus umfangreichere und weitergehende Maßnahmen erforderte, von denen die Steuer aber weiterhin ein wichtiges Einzelinstrument sein würde.

Als Kern einer zivilgesellschaftlichen Kampagne erhielt die Steuer jedoch neue Schubkraft, als sie in Reichweite realpolitischer Umsetzung kam. Denn unter dem Eindruck der Finanzkrise und der Euro-Krise legte die EU-Kommission im September 2011 einen Vorschlag für die EU 28 vor, der die Erwartungen ihrer Befürworter weit übertraf. Zwar waren Devisentransaktionen wegen der in den EU-Verträgen fixierten Kapitalverkehrsfreiheit von der Besteuerung ausgenommen, aber durch die Einbeziehung sämtlicher Wertpapierklassen (Anleihen, Aktien, Derivate) und des Intra-Day- und Hochfrequenzhandels waren beträchtliche regulatorische Effekte und Einnahmen in der Größenordnung von 40 - 60 Mrd. Euro möglich. Darüber hinaus enthielt der Vorschlag interessante Maßnahmen gegen Steuerumgehung, deren Bedeutung weit über die FTT hinausging.

Nachdem dieser Vorschlag in der EU 28 gescheitert war, wurde ein ähnlicher Entwurf im Februar 2013 per *Verstärkter Zusammenarbeit* von 11 Ländern der Eurozone auf den Weg gebracht und intensiv verhandelt. Nach vier Jahren war ein zwar deutlich verwässerter, aber immer noch akzeptabler Entwurf beschlussreif.

Allerdings versetzte der französische Präsident dem im September 2017 überraschend den Todesstoß. Durch Macrons Vorstoß erreichten die Kräfteverhältnisse einen Kipppunkt gegen die FTT. Eine Aktiensteuer nach französischem Vorbild ohne regulatorischen Effekt und einem Einnahmepotential von deutlich weniger als 10% des ursprünglichen Kommissionsvorschlags war nun *the only game in town*.

Angesichts dessen beschloss deshalb die Kampagne „*Steuer gegen Armut*“ Ende 2018 ihre Tätigkeit bis auf weiteres einzustellen, auch wenn das ursprüngliche Ziel einer Steuer gegen Armut politisch unverändert sinnvoll und unterstützenswert bleibt.

Der neue deutsche Finanzminister Scholz passte sich indes umstandslos an Macrons Schrumpfststeuer an. Die potentiellen Einnahmen für Deutschland in Höhe von ca. einer Milliarde Euro wurden für die Finanzierung der Grundrente eingeplant.

Aktueller Stand der Verhandlungen

Offenbar will Olaf Scholz die Schrupfsteuer spätestens während der im Juli beginnenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft unter Dach und Fach bringen. Dazu soll sie nun noch weiter ausgehöhlt werden. Einem neuen Vorschlag zufolge sollen Staaten, die bereits eine nationale Steuer auf Aktientransaktionen besitzen, diese bis auf weiteres einfach weiterbehalten können und auch keine weiteren Verpflichtungen eingehen. Darüber hinaus scheint Scholz nach Wegen zu suchen, wie bisher nicht an der *Verstärkten Zusammenarbeit* beteiligte Staaten dem Verfahren beitreten können.

Beim Aufkommen bleibt die Aktiensteuer mit 3,4 Mrd. Euro weit unter einer umfassenden FTT zurück. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag für die damals noch elf Staaten der *Verstärkten Zusammenarbeit* sollte ein Aufkommen von 30 bis 35 Mrd. Euro erbringen, der sich 2016 abzeichnende Kompromissvorschlag immer noch ein Aufkommen von fast 22 Mrd. Euro (zum Vergleich der Aufkommen nach Ländern siehe Tabelle).

Vergleich des Aufkommens einer umfassenden FTT und der geplanten Aktiensteuer (in Mio. Euro)

	FTT ¹	Aktiensteuer ²	Aktiensteuer mit Vergemeinschaftung ³
Deutschland	6.700	1.244	1.226
Frankreich	4.800	1.000	985
Italien	4.200	478	471
Spanien	3.100	498	491
Belgien	890	151	149
Österreich	740	33	33
Griechenland	610	10	20
Portugal	560	33	33
Slowakei	270	0,01	20
Slowenien	120	0,003	20
Insgesamt	21.990	3.447	3.448

¹ Schätzung der EU-Kommission aus dem Jahr 2016, heruntergebrochen auf die einzelnen Staaten gemäß dem Impact Assessment der EU-Kommission von 2013

² Verhandlungsdokument für die Finanzminister der *Verstärkten Zusammenarbeit* vom Oktober 2019.

³ Deutsch-französisch-italienischer Vorschlag für ein garantiertes Mindestaufkommen von 20 Millionen Euro vom Oktober 2019.

Die verkleinerte Bemessungsgrundlage macht die Steuer also weit weniger ergiebig. Hinzu kommt, dass es in den meisten Staaten der *Verstärkten Zusammenarbeit* längst nationale Steuern gibt. Frankreich und Italien besitzen bereits eine Aktiensteuer, in Spanien ist eine solche Steuer Teil der Koalitionsvereinbarungen der neuen Regierung. Auch in Griechenland und Belgien gibt es kleinere Transaktionssteuern.

In Slowenien und der Slowakei, zwei weiteren Staaten der *Verstärkten Zusammenarbeit*, würde die Aktiensteuer fast keine Einnahmen erzielen. Daher sollten, um das erforderliche Quorum von neun Staaten zu erreichen, diese Staaten am Aufkommen der anderen Staaten beteiligt werden. Auch dabei ist von einem früheren Vorschlag, nämlich mit der Finanztransaktionssteuer ein umfangreiches Eurozonen-Budget zu finanzieren, kaum noch etwas übrig geblieben. Der letzte, zwischen Deutschland, Frankreich und Italien abgestimmte Vorschlag zur Vergemeinschaftung der Einnahmen sah lediglich vor, jedem Staat ein Mindestaufkommen von 20 Millionen Euro zu garantieren (d.h. Griechenland, Slowenien und die Slowakei würden aus dem Aufkommen von Deutschland, Spanien, Frankreich und Belgien insgesamt 50 Millionen Euro abgetreten bekommen, siehe Tabelle oben). Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass die Aktiensteuer bei denjenigen Staaten, die kaum mehr bzw. sogar noch weniger Einnahmen erzielen werden, auf wenig Interesse oder Ablehnung stößt.

Ein schwerer Rückschlag für Scholz war die Reaktion Österreichs. In einem Brief an Olaf Scholz lehnte der neue österreichische Finanzminister Blümel die Aktiensteuer als ungenügend ab und forderte eine

Rückorientierung auf den früheren Vorschlag einer umfassenden FTT. Damit fiel Österreich zugleich als bisheriger Koordinator der Verhandlungen endgültig aus.

Würde der neue Vorschlag angenommen, würde sich in den meisten Staaten nichts ändern. Olaf Scholz könnte sich aber gegenüber der EU auf eine europäische Grundlage für eine deutsche Aktiensteuer berufen – denn die Unionsparteien lehnen eine rein nationale Steuer bisher klar ab. Durch die erforderliche Zustimmung von mindestens neun Staaten der *Verstärkten Zusammenarbeit* ist ein Konsens aber alles andere als gewiss. Zudem hat die Corona-Krise die FTT wie viele andere Themen an den Rand gedrückt, ein von Scholz für Mitte März vorgeschlagenes Ministertreffen zur FTT konnte bisher nicht nachgeholt werden.

Die Zivilgesellschaft und die Zukunft der FTT

Die Corona-Krise mischt die Karten wiederum völlig neu. Der wirtschaftliche Einbruch wird deutlich größer ausfallen als nach der Finanzkrise. Die Stabilisierungsmaßnahmen und wegbrechende Steuereinnahmen werden die staatlichen Defizite extrem in die Höhe treiben. Als Finanzierungsinstrument mit erheblichem Einnahmepotenzial könnte eine umfassende FTT theoretisch neuen Schub erhalten.

Allerdings bewegen sich die Größenordnungen der Krisenfinanzierung inzwischen in Billionenhöhe. Gleiches gilt für die Finanzierung des ökologischen Umbaus, die nach wie vor genauso dringend ist wie vor Corona. Diese gigantischen Summen sind unter den gegenwärtig herrschenden Bedingungen nur mobilisierbar, wenn ein Großteil der Mittel von den Finanzmärkten bereitgestellt wird. Wenn es nicht zu einer dramatischen Verschiebung der gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnisse kommt, ist es daher völlig unrealistisch, dass es jetzt auch noch zu nennenswerten Eingriffen in die Funktionsweise der Finanzmärkte kommen könnte, wie es nach der Finanzkrise 2008 zeitweise denkbar war. Im Gegenteil, schon vor Corona gab es ein Rollback bei der Regulierung der Finanzmärkte und auch jetzt werden mit Verweis auf die Pandemie Restriktionen gelockert, etwa bei Eigenkapitalanforderungen für Banken durch die EZB und die Kreditaufnahme für die verschiedenen Hilfspakete.

Das heißt, dass angesichts dieser historisch neuartigen Herausforderungen progressive Forderungen nach innovativen Finanzierungsquellen sich nicht mehr auf eine einzelnes Instrument wie die FTT beschränken können, und neue Wege gehen müssen. Ansätze dazu, wie die Forderung nach Direktfinanzierung durch die Zentralbanken, die Diskussion um die *Modern Monetary Theory* oder Schlagwörter wie *Helikoptergeld* oder *Coronabonds* sind Anzeichen dafür, dass diese Suchbewegung begonnen hat.

Deshalb ist es unwahrscheinlich, dass sich eine neue Dynamik für die FTT ergibt. Gleichwohl darf nicht kommentarlos hingenommen werden, dass das Projekt jetzt durch Scholz ein Begräbnis dritter Klasse bekommt. D.h. unsere Kampagne „Steuer gegen Armut“ wird zu den jüngsten Entwicklungen der Scholz’schen Schrumpfsteuer öffentlich Stellung nehmen.