

Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2011

„Entwaffnung der Finanzmächte als erste Bürgerpflicht“¹? Eine Europäische Finanztransaktionssteuer als Eigenmittelquelle für den EU-Haushalt

von Nora Vierling

Die Europäische Kommission hat im Juni 2011 einen Vorschlag für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union (EU) vorgelegt, der die Gemeinschafts-Ausgaben für die Jahre 2014 bis 2020 regelt. Er ist ein Instrument der politischen Priorisierung für Zukunftsaufgaben, die im Finanzrahmen und später im Jahreshaushalt sichtbar gemacht werden sollen. Der Vorschlag wurde begleitet von weiteren Reformvorschlägen, die auf eine Neustrukturierung der Einnahmen – das Eigenmittelsystem – für den EU-Haushalt abzielen. Als neue Einnahmequelle schlägt die Kommission erstmals eine EU-weite Finanztransaktionssteuer vor. Vor dem Hintergrund der Nettozahler-Debatte diskutiert dieser Essay das Für und Wider einer solchen Einnahmequelle. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, wie sich die beiden größten Nettozahler – Deutschland und Frankreich – zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer positionieren.

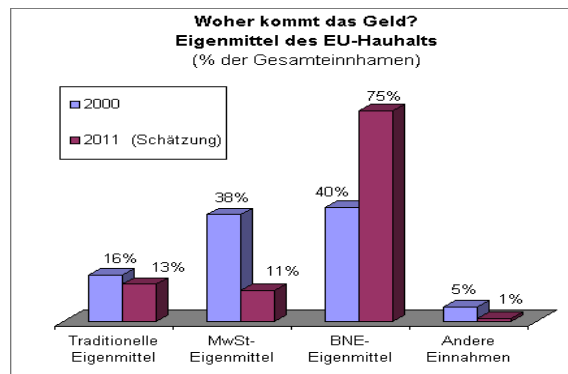
Einnahmen im EU-Haushalt

Über die Einnahmen im EU-Haushalt entscheiden die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat. Obwohl es Teil der Haushaltsbehörde ist, hat das Europäische Parlament hier kein Mitspracherecht und ist damit das einzige Parlament, welches über die Ausgaben, aber nicht über die Einnahmen mitbestimmt. Im EU-Haushalt gibt es drei Arten Eigenmittel: die Traditionellen Eigenmitteln (wie Zölle oder Zucker- und Agrarabgaben), die mit 12 Prozent im Haushalt 2011 eher schwach ins Gewicht fallen. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel machen 11 Prozent aus und werden anteilig aus den Mehrwertsteuereinnahmen der EU-Mitgliedstaaten erhoben. Die Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel sind vom BNE der Mitgliedstaaten abhängige Beiträge, die heute 76 Prozent des gesamten EU-Haushalts generieren. Der letzte Prozentpunkt kommt z.B. aus Geldbußen von

¹ Ignacio Ramonet: Die Märkte entschärfen, In: Le Monde Diplomatique Nr. 5406 am 12.12.1997: „Will man verhindern, dass die Welt sich im 21. Jahrhundert endgültig in einen Dschungel verwandelt, in welchem die Räuber den Ton angeben, wird die Entwaffnung der Finanzmächte zur ersten Bürgerpflicht.“

Unternehmen oder Steuern von EU-Beamten. Wie groß der Anteil der jeweiligen Einnahmequelle am Haushalt ist, ist eine entscheidende Frage, weil jede von ihnen politisch unterschiedlich stark umstritten ist.

Entwicklung der Eigenmittel zwischen 2000 und 2011



Quelle: Europäische Kommission

Nettozahler-Debatte und Rabattsysteme

Laut Artikel 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU wird „der Haushalt (...) unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“ Die Realität ist von dieser Idee weit entfernt. 1988 eingeführt, waren die nationalen BNE-Beiträge ursprünglich nur als Ergänzung für vorübergehend sinkende Eigenmittel gedacht. Sie wurden jedoch verlängert, machen heute ein Dreiviertel der EU-Einnahmen aus und sind zum politischen Zankapfel der Mitgliedstaaten geworden. Die Regierungen versuchen, die BNE-Beiträge stets so gering wie möglich zu halten, und rechnen ihre Zahlungen an die EU mit den Rückflüssen aus diversen EU-Programmen, z.B. den Strukturfonds oder der Forschungsförderung, auf. Steht am Ende dieser Rechnung ein Negativsaldo, bezeichnet sich ein Land als „Nettozahler“ und setzt sich gegen Erhöhungen des EU-Budgets ein. So wandten sich Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Großbritannien und Finnland am 18. Dezember 2010 in einem Brief an Kommissionspräsident Barroso und sprachen sich de facto für ein Einfrieren des EU-Budgets aus. Argumentiert wurde mit nationalen Konsolidierungsanstrengungen: „La dépense publique européenne ne peut s'exonérer des efforts considérables des Etats membres visant à maîtriser leurs dépenses publiques (...) le défi des prochaines années pour l'UE ne sera pas de dépenser plus, mais dépenser mieux“. Fällt der Saldo positiv aus, bezeichnet sich ein Land als „Nettoempfänger“, wie alle 2004 beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas. Wie das „Netto“ berechnet wird, ist eine hochpolitische Frage: Argumentiert man mit absoluten Zahlen, sind Deutschland und Frankreich die größten Nettozahler. In Relation zur Wirtschaftskraft sind jedoch die dänischen und finnischen Beitragzahlungen

auf den ersten Plätzen. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl stehen Dänemark und Italien auf Platz eins, Deutschland folgt erst an dritter Stelle. In jedem Fall kann die Nettozahler-Debatte nur einen Teil der Realität abbilden. Reisefreiheit, jahrzehntelanger Frieden oder die Profite der Exportnation Deutschland dank des gemeinsamen Binnenmarktes fließen nicht in die Rechnung mit ein. Das Europäische Parlament kritisiert daher, dass die Entwicklung des Eigenmittelsystems „einen unverhältnismäßigen Schwerpunkt auf die Nettosalden zwischen den Mitgliedstaaten legt und damit dem Grundsatz der Solidarität der EU widerspricht, das gemeinsame europäische Interesse verwässert und den europäischen Zusatznutzen weitgehend ignoriert.“²

Als Folge der Nettozahler-Debatte hat sich ein kompliziertes und intransparentes Rabattsystem entwickelt. Der wohl bekannteste Rabatt ist der 1984 von Maggie Thatcher ausgehandelte „Britten-Rabatt“. Doch auch Deutschland, Schweden, Österreich oder die Niederlande profitieren von Ermäßigungen. Insgesamt hat der prozentuale Rückgang „echter“ Eigenmittel und das Anwachsen der BNE-Beiträge dazu geführt, dass die EU abhängiger von der politischen Konjunktur in den Mitgliedstaaten geworden ist. Bei Verhandlungen über die mehrjährige Finanzplanung der EU, aber v.a. auch in den Medien, ist die Frage, wer wie viel an wen zahlt, oft Gegenstand von Polemik: Die Kommission kritisiert, es herrsche „eine Spannung (...), die jegliche Debatte über den EU-Haushalt vergiftet“³. Daher fordert das Europäische Parlament seit Langem ein Ende aller Rabatte. Nicht zuletzt ist das System dadurch intransparenter geworden, dass sich der politisch gewollte, erkennbare Zusammenhang zwischen Eigenmitteln und EU-Politiken zusehends aufgelöst hat: Bis auf die zum größten Teil aus Zöllen der Zollunion bestehenden traditionellen Eigenmittel gibt es kaum noch einen inhaltlichen Bezug zwischen Einnahmen und EU-Politik. Daher hat die Europäische Kommission einen Reformvorschlag zum Eigenmittelsystem erarbeitet, dessen Herzstück die EU-weite Finanztransaktionssteuer ist.

Der Kommissions-Vorschlag zur Finanztransaktionssteuer

Die Steuer soll auf alle Transaktionen erhoben werden, die Finanzinstitute mit Finanzinstrumenten durchführen, also auf Wertpapierverleih, Kauf und Verkauf von Finanzinstrumenten, Handel mit Derivaten, Pensionsgeschäfte, etc. Die größten Steuerzahler wären Banken, Pensionsfonds, Wertpapierfirmen, Investment- und Hedgefonds. Transaktionen privater Haushalte und kleiner und mittlerer Unternehmen sowie Transaktionen der Europäischen Zentralbank sollen von der Steuer ausgenommen werden. Um einer

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Investition in die Zukunft: Ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und inklusives Europa (2010/2211(INI)).

³ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM (2011) 510, S. 1.

massenhaften Standortverlagerung ins außereuropäische Ausland vorzubeugen, sollen all jene Transaktionen besteuert werden, bei denen mindestens eine Partei ihren Hauptsitz in einem EU-Mitgliedstaat hat. Die Gründung einer Tochterfirma außerhalb der EU würde nicht ausreichen, um die Steuer zu umgehen, es müsste der Stammsitz verlagert werden. Der Finanzsektor profitierte in der Krise EU-weit nicht nur von ca. 4,6 Billionen Euro staatlicher Unterstützung, sondern auch davon, dass die meisten Finanz- und Versicherungsdienstleistungen von der Mehrwertsteuer ausgenommen sind. Dieser steuerliche Wettbewerbsvorteil in Höhe von jährlich ca. 18 Milliarden Euro gegenüber anderen Wirtschaftsbranchen ist spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mehr zu rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund ist die Finanztransaktionssteuer schon allein aus Gründen der Gerechtigkeit zu befürworten. Wie ließe es sich schließlich rechtfertigen, dass der Faktor Arbeit in Deutschland und Frankreich mit hohen Abgaben belastet wird (was oft als Grund für Kündigungen gilt), während Finanzinstitute diesbezüglich abgabenfrei Geschäfte machen und, wie die Finanzkrise zeigte, ihr Unwesen treiben dürfen? Nicht nur angesichts der durch die Finanzkrise vernichteten Arbeitsplätze ist die „Entwaffnung der Finanzmächte“, zumindest aber ihre „Entschleunigung“⁴ (so Bundesfinanzminister Schäuble) tatsächlich erste Bürgerpflicht.

Um Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden, soll die Steuer EU-weit gelten. Mit einem Mindestsatz von 0,1 Prozent für den Handel mit Anleihen und 0,01 Prozent für Derivate würde sie jährlich ca. 57 Milliarden Euro generieren. Laut Kommission soll diese Summe zwischen Mitgliedstaaten und EU aufgeteilt werden und als neue Eigenmittel-Quelle einen Teil der nationalen BNE-Beiträge ersetzen: Die Regierungen müssten weniger an die EU überweisen und der Nettozahler-Debatte würde der Wind aus den Segeln genommen werden. Der EU-Haushalt hätte eine neue, von nationalen politischen Launen unabhängige Einnahmequelle. Somit würde ein Schritt hin zur Realisierung der Vertrags-Idee getan: der vollständigen Finanzierung des EU-Haushalts aus Eigenmitteln. Das Europäische Parlament unterstützt die Finanztransaktionssteuer auch deshalb, weil sie riskantes Verhalten an den Finanzmärkten teurer machen und den Finanzsektor an den Kosten der Krise – die bislang hauptsächlich von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern getragen wurde – beteiligen würde. Eine Eurobarometer-Umfrage vom Juli 2011 zeigt, dass 61 Prozent der befragten EU-Bürgerinnen und Bürger für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer sind.

⁴ Aus einem MDR-Hörfunkinterview mit Minister Schäuble vom 17.9.2011: www.tagesschau.de/wirtschaft/eurogruppe108.html

Deutsch-französische Positionen zur Finanztransaktionssteuer

Während sich Deutschland zur Finanztransaktionssteuer lange Zeit kritisch äußerte, befürwortet Frankreich sie seit Längerem. Bereits Lionel Jospin unterstützte das Konzept kurz nach seiner Ernennung zum Premierminister im Jahr 1997 öffentlich. Die Idee zu der Steuer dazu wurde 1972 von dem US-Ökonomen und Nobelpreisträger James Tobin entwickelt und unter dem Namen „Tobin-Steuer“ bekannt, jedoch erst gute 20 Jahre später prominent: Im Jahr 1997 forderte Ignacio Ramonet in seinem berühmten Artikel „Die Märkte entschärfen“ in *Le Monde Diplomatique* eine Finanztransaktionssteuer, was ein wichtiger Impuls für die Gründung des globalisierungskritischen Netzwerks „attac“ in Frankreich darstellte. Der Name ist Programm: „attac“ steht für „Action pour une taxe Tobin d'aide aux citoyens“.

Eines der Hauptanliegen der französischen G20-Präsidentschaft im Jahr 2011 war, eine Einigung zu einer internationalen Finanztransaktionssteuer zu erzielen. Doch das Scheitern am angloamerikanischen Widerstand war absehbar. Daher debattierten Merkel und Sarkozy auf dem deutsch-französischen Gipfeltreffen in Paris im August 2011 eine europäische Lösung, die neuen Krisen vorbeugen und die Märkte stabilisieren soll. Ob London diese allerdings jemals mittragen würde, darf besonders nach dem EU-Gipfel im Dezember 2011, bei dem Premier Cameron sein Land ins Abseits spielte, bezweifelt werden. Großbritannien, das den EU-weit größten Finanzschauplatz, die City of London, beheimatet, fürchtet wie auch die Niederlande und Schweden, dass globale Finanzströme künftig einen Bogen um die EU machen, wenn eine Finanztransaktionssteuer die Gewinne schmälert. Wenngleich Paris und Berlin ursprünglich eine gesamteuropäische Lösung anstrebten, scheint aktuell eine kleine Lösung – die Einführung der Steuer in wenigen Mitgliedstaaten – wahrscheinlicher. Eine deutsch-französische Arbeitsgruppe mit Beamten beider Finanzministerien erarbeitet derzeit entsprechende Konzepte. Die deutschen Oppositionsparteien SPD, Grüne und Linke fordern eine europäische Finanztransaktionssteuer ebenso wie die sechs wichtigsten Kandidaten im französischen Präsidentschaftswahlkampf. Mit der Einführung einer nationalen Börsensteuer im August 2012 hat Frankreich ein Zeichen gesetzt. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, einen Teil der Finanztransaktionssteuer als neue Eigenmittel im EU-Haushalt einzusetzen, spielt allerdings weder für Paris, noch für Berlin eine Rolle. Finanzminister Schäuble hat die geschätzten Mehreinnahmen durch die Steuer bereits in die nächsten Bundeshaushalte eingeplant und lehnt die Steuer als Eigenmittel ab. Frankreich würde sie als originäre EU-Steuer nur befürworten, wenn das Plus im EU-Haushalt durch eine entsprechende Kürzung der nationalen BNE-Beiträge aufgefangen würde, der EU-Haushalt unterm Strich also nicht steigt. Eine Erhöhung des EU-Budgets, wie vom Europäischen Parlament gefordert, würde von den

Mitgliedstaaten – auch von Deutschland und Frankreich – mehrheitlich abgelehnt.

Das vom deutsch-französischen Duo auf EU-Ebene favorisierte Modell einer Finanztransaktionssteuer zielt nicht auf mehr haushälterische und politische Eigenständigkeit der EU ab, sondern auf ein Plus in den nationalen Haushalten. Gesamteuropäische Argumente sind in der Debatte den nationalen unterlegen. Eine echte Reform der EU-Eigenmittel, wie von der Kommission vorgeschlagen, tragen bislang weder Deutschland noch Frankreich mit. Mit dem Kampf gegen die Krise und den Klimawandel, dem Ausbau europäischer Energienetze oder den neuen, durch den Vertrag von Lissabon entstandenen EU-Kompetenzen seien nur einige Beispiele genannt, die unter dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen finanziert werden müssen. Jedoch kritisieren Deutschland und Frankreich den Budgetvorschlag der Kommission – 1.083,316 Milliarden für 7 Jahre – bereits jetzt als zu hoch. Es ist also absehbar, dass in den anstehenden Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der Nettozahler-Konflikt den Dschungel aus Rabatten und Ermäßigungen abermals undurchsichtiger und intransparenter macht. Die Debatte, ob die EU eigene Steuern erheben darf und woher ihre Eigenmittel stammen, ist eng verbunden mit der Frage nach der politischen Autonomie und finanziellen Handlungsfähigkeit der EU. Eine neue Eigenmittelquelle einzuführen, würde die europäische Integration wieder ein Stück vertiefen. Und sie wäre ein kleiner Schritt in Richtung eines europäischen Bundesstaats.

Nora Vierling war Mitarbeiterin im Europäischen Parlament. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder. Er ist im Rahmen des Projekts „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ entstanden, das von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dem Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung gemeinsam organisiert wird.