

Ökonomisch sinnvoll, machbar, zukunftsgerichtet: eine Solidaritätsabgabe auf Devisentransaktionen

Ein Beitrag von Inge Kaul¹

1 Wir leben in einer von Krisen geschüttelten Welt

Wissenschaftlicher Fortschritt und technologische Innovationen bieten uns neue Chancen und versprechen ein immer besseres Leben. Aber gefangen in einem Netz von Krisen erleben wir oft gerade das Gegenteil. Warum? Viele der heutigen Krisen sind globaler, d.h. grenzüberschreitender Natur. Man denke nur an den Klimawandel, global auftretende ansteckende Krankheiten wie die H1N1 oder auch die Vogelgrippe, und natürlich, an die gegenwärtige Finanzkrise. Die Politik hat sich auf die Globalität dieser Krisen eingestellt - zumindest teilweise. Mehr internationale Konferenzen werden abgehalten; viele neue Abkommen vereinbart; und auch auf nationaler Ebene finden Reformen statt, vor allem dann, wenn dies auch lokalen, nationalen Interessen entgegenkommt. Weniger Fortschritt vollzieht sich, wo Probleme – wie etwa im Klimabereich - nach gemeinsamen Initiativen auf internationaler Ebene verlangen und damit oft auch nach gemeinsamer, multilateraler Finanzierung. Das Resultat ist: viele unterfinanzierte und ungelöste globale Herausforderungen, und ein immer dichteres Netz von Krisen.

2 Während Krisenkosten ansteigen, verengt sich der fiskalische Spielraum vieler Staaten

Die gegenwärtige Finanzkrise hat nicht nur weitere hohe Kosten verursacht, sondern sich auch gerade in den Industrieländern oft dämpfend auf das wirtschaftliche Wachstum ausgewirkt. Schwierige Zeiten zuhause sind keine gute Voraussetzung für ein verstärktes internationales Engagement, vor allem für ein globales Engagement finanzieller Art. Aber sie sollten uns an eine Aussage erinnern, die mittlerweile in vielen politischen Reden anklingt: Globalisierung stellt neue Herausforderungen und bietet neue Chancen. Welche Chance aber könnten wir nutzen, um aus dem sich verdichtenden Netz globaler Krisen auszubrechen?

¹ Die Autorin ist beigeordnete Professorin an der Hertie School of Governance, Berlin und frühere Direktorin des Büros für Entwicklungsstudien bei dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in New York. Kommentare sind willkommen und können an contact@ingekaul.net oder ingekaul@t-online.de gerichtet werden. Dank für wertvolle Anregungen gilt meinen Kollegen in der internationalen Experten-Gruppe zum Thema einer „International Financial Transaction Tax for Development“. Diese Gruppe wird ihren Bericht Ende Mai 2010 vorlegen. Siehe <http://www.leadinggroup.org/article492.html/>.

3 Eine globale Solidaritätsabgabe auf Devisentransaktionen könnte zusätzliche Ressourcen mobilisieren

Viele grenzüberschreitende Aktivitäten sind direkt oder indirekt mit Devisentransaktionen verknüpft. Das gilt für den internationalen Handel, für Auslandsinvestitionen, und für den Transportbereich. Durch den Konsum importierter Güter oder Auslandsinvestitionen ihrer lokalen Bank werden auch Menschen, die sich nicht selber international bewegen, in Globalisierung eingebunden. Ihnen allen würde ein weniger risikoreicher Globalisierungsprozess zugutekommen. Mithin ist es eigentlich auch nur angemessen und fair, dass sie sich an der Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern beteiligen, deren verbesserte Bereitstellung die Krisenanfälligkeit von Globalisierung reduzieren würde. Aber wie könnten diese vielen Akteure erreicht und wie ihr Beitrag eingefordert werden? Kein Land kann dies alleine machen. Doch es gibt eine internationale Möglichkeit:

- Der Ausgangspunkt ist: Viele globale Aktivitäten sind direkt oder indirekt mit Devisentransaktionen verknüpft.
- Etwa die Hälfte des weltweiten Devisenhandels, der sich durchschnittlich pro Tag auf US \$ 3.5 Billionen - US \$ 4 Billionen beläuft, wird durch das Continuous Linked Settlement System (CLS) in London abgewickelt.²
- CLS und eventuell andere zentrale Finanzplattformen könnten mit der Erhebung einer Globalen Solidaritätsabgabe (GSA) durch ein internationales, multilaterales Abkommen beauftragt werden.
- Die GSA wäre eine Nutzungsgebühr - ähnlich einer Mautzahlung oder Hafengebühr im nationalen Kontext. Was in diesem Fall genutzt würde ist das globale öffentliche Gut „globale Stabilität“.³
- Banken und andere Akteure, die diese Gebühr, sagen wir, an CLS zahlen, könnten sie an ihre jeweiligen Kunden weiterreichen, so dass letztlich alle, die an Globalisierung partizipieren, ihren jeweiligen Beitrag leisten. Genau das macht die Abgabe zu einer *Solidaritätsabgabe*.
- GSA wäre somit eine von globalen Akteuren und Konsumenten geleistete Abgabe für das globale Ziel der globalen Krisenbewältigung. Der Erlös sollte deshalb vornehmlich die Finanzierung kollektiver, multilateraler Aufgaben unterstützen, die - ohne diesen Beitrag - wahrscheinlich un- oder unterfinanziert blieben und damit zu immer schwereren Krisen und fiskalischen Belastungen in der Zukunft führen könnten.
- Die angemessene Verwendung des Geldes wäre dadurch zu sichern, dass ein Globaler Solidaritätsfonds etabliert wird, der einen eigenen legalen Status haben oder aber innerhalb einer bestehenden Organisation (e.g. der Weltbank) angesiedelt sein könnte. Die GSA Erlöse würden in den Fonds einfließen und

² CLS ist ein privatwirtschaftliches, von der Finanzindustrie gegründetes globales System, das durch eine Zahlung-gegen-Zahlung Abwicklung von Devisenhandelstransaktionen das Erfüllungsrisiko eliminieren soll. Für weitere Informationen, siehe BIS-CPSS (2008), CLS (2009) und Schweizer Nationalbank (2009).

³ Dieses Gut setzt sich aus einer Reihe anderer globaler öffentlicher Güter zusammen, wie z.B. der Kontrolle von ansteckenden Krankheiten oder auch Energie Sicherheit und verminderte Emission von Treibhausgasen.

von einem repräsentativen Beirat an bestehende operationelle Organisationen und Mechanismen, die in anerkannt strategisch wichtigen Gebieten tätig sind, weitergeleitet werden.⁴ Die Verwaltung des Geldes könnte der Weltbank anvertraut werden, die diese Funktion ja auch bereits für andere Fonds wahrnimmt.

- Der Erlös aus einer GSA wäre signifikant. Der genaue Betrag hängt von verschiedenen Faktoren ab wie z.B. der Höhe der Abgabe, der Art der erfassten Devisentransaktionen, den Möglichkeiten, die Abgabe zu umgehen, und zukünftigen Änderungen in der Finanzmarktregulierung. Vorläufigen Berechnungen zufolge würden die Erlöse einer GSA von 0.005% sich auf US \$ 25 Milliarden bis 30 Milliarden pro Jahr belaufen.⁵
- Die Höhe der GSA-Abgabe sollte moderat sein, um nicht das Marktgeschehen zu verzerren, denn der Hauptzweck ist Ressourcen-Mobilisierung, nicht Dämpfung der Spekulation oder Ähnliches.⁶
- Es ist unwahrscheinlich, dass Banken wegen der GSA sich vom CLS abwenden würden. Aber das Umgehen der Abgabe kann durch die Schaffung angemessener Anreize verhindert werden. Die folgenden Schritte sind möglich: 1) Basel III könnte festlegen, dass Devisenhandelstransaktionen, die nicht über eine zentrale Plattform laufen, ein höheres Erfüllungsrisiko involvieren und deshalb durch höhere Kapitaleinlagen abgedeckt werden müssen. Dabei sollten die Kosten der erhöhten Einlagen die der GSA übersteigen. 2) Die Lizenz von CLS und ähnlichen Plattformen, die vielleicht entstehen könnten, könnte daran gebunden werden, dass sie die GSA erheben. Der Effekt solcher Massnahmen könnte sogar sein, daß das Volumen und der Wert der Transaktionen, die durch CLS laufen, sich noch erhöhen.
- Die Staats- und Regierungshäupter der G-20 könnten die entsprechenden Institutionen - vornehmlich das Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) der Bank for International Settlements (BIS), das CLS Oversight Committee (dem die Zentralbanken der Länder angehören, deren Währungen von der CLS gehandelt werden) und Treffen der Finanzminister - auffordern, entsprechende internationale Vereinbarungen zu befördern. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass sich neue „major currencies“ entwickeln.

4 Die GSA hätte klare Vorteile für die Staaten

Fünf Punkte sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben:

- Wichtige Politikaufgaben können erledigt werden, ohne weitere Belastungen für nationale Budgets.

⁴ Anerkannte, strategisch wichtige Initiativen wären Vorhaben, die von multilateralen Verhandlungsforen also solche identifiziert worden sind. Der Globale Solidaritätsfonds wäre mithin kein Gremium, das Politikziele formuliert sondern mithilft, beschlossene Zielvorstellungen zu implementieren.

⁵ Die Experten-Gruppe, die in Fussnote 1 erwähnt wird, wird genauere Berechnungen in ihrem Bericht Ende Mai vorlegen.

⁶ Die zuvor genannte Experten-Gruppe wird sich auch näher zur Höhe der Abgabe äussern.

- Gleichzeitig werden Ausgaben gespart, die sich bei einer Fortdauer der heutigen Krisen in den nächsten Jahren ergeben würden (z.B. Kosten für Sturm- oder Überschwemmungsschäden). Zusätzlich verbessern sich Steuereinnahmen, in dem Maße, in dem Krisenepisoden abnehmen und es aufgrund von neuer Stabilität zu neuem Wirtschaftswachstum kommt.
- Die Steuerbasis der Staaten wird nicht unterminiert, da kein Staat alleine die Abgabe erheben könnte.
- Staaten verlieren keine Politiksuveränität, da die GSA Gelder für Zwecke verwendet würden, über deren Priorität bereits internationaler Konsens besteht. Im Gegenteil, sie würden aufgrund von kollektiv ausgeübter Souveränität Globalisierung besser gestalten können.
- Die GSA wäre eine Innovation, die der Tatsache Rechnung trägt, dass wir heute in einer zunehmend globalen und interdependenten Welt leben; dass globale öffentliche Güter—so wie öffentliche Güter im nationalen Kontext—oft unter den wohlbekanntesten Problemen kollektiven Handelns leiden. Nur globale öffentliche Güter leiden gleich doppelt—unter Markt- und unter Staatsversagen. Es wäre zum Vorteil der Politik selber, diese Tatsache anzuerkennen und für klar definierte globale Zwecke diese neue Art von Finanzierungsinstrumenten heranzuziehen.⁷ Damit wäre ein wichtiger Schritt getan in Richtung auf eine Finanzpolitik, die den Realitäten des 21. Jahrhunderts gerecht wird und damit auch dem nationalen Interesse besser dienen könnte.

Deshalb:

Schlussfolgerung 1:

Wenn es den politischen Willen gibt, der gegenwärtigen Krisenspirale ein Ende zu setzen, gibt es unmittelbar verfügbare, gangbare Wege. Die Einführung einer GSA ist ein solcher Weg.

Schlussfolgerung 2:

Die gegenwärtigen Probleme sind so komplex, dass sie mehrere, gezielte Politikinnovationen erfordern. Wundermittel („silver bullets“) sind rar. Mithin wäre es wichtig, eine Gesamtsicht einer neuen internationalen Finanzarchitektur zu entwickeln. Klar ist, daß eine solche Architektur Zweierlei leisten muss:

- **Erstens, einen verbesserten Politikrahmen für die Finanzmärkte schaffen;⁸**
- **Zweitens, neue Ansätze für die öffentliche Finanzpolitik entwickeln, insbesondere Instrumente, die eine effiziente, effektive und faire**

⁷ Vorreiter der hier vorgeschlagenen GSA sind vor allem die Solidaritätsabgabe auf Flugtickets (www.leadinggroup.org/rubrique_177.html/) und die 2% Abgabe auf Clean Development Mechanism (CDM) Transaktionen (<http://www.adaptation-fund.org/>).

⁸ Siehe u.a. IMF (2010).

Finanzierung des multilateralen Teils der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern ermöglichen.⁹

Krisen wie die Klimaerwärmung können uns nicht nur wirtschaftlich zurückwerfen. Sie können unsere Lebensgrundlage zerstören. Der gegenwärtige Reformstau muss deshalb zügig und nachhaltig abgebaut werden - an allen Krisenfronten und auf neuen, innovativen Wegen, die effektivere und effizientere Lösungsmöglichkeiten eröffnen.

Literaturangaben

BIS/CPSS. 2008. *Progress in Reducing Foreign Exchange Settlement Risk*. Basle: CPSS Publications No. 83.

CLS. 2009. *Briefing on the Global FX Market and the Role of CLS Bank*. Ohne Ort.

International Monetary Fund (IMF). 2010. *A fair and Substantial Contribution by the Financial Sector; Interim Report for the G-20*. Washington.

Kaul, Inge et al., eds. 2006. *The New Public Finance; responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.

Schweizer Nationalbank. 2009. *Das Devisenabwicklungssystem Continuous Linked Settlement (CLS)*. Bern.

Berlin, 12-05-2010

⁹ Zum letzten Punkt siehe u.a. Kaul et al. (2006).