Studie „Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer“ – Hauptaussagen und Schlussfolgerungen –

Die Grundidee des amerikanischen Nobelpreisträgers James Tobin klingt überzeugend: Belege den Devisenumtausch, also den Wechsel von der einen zur anderen Währung, mit einer geringen Steuer, der Tobin Tax. Das Ergebnis wird sein: Diejenigen, die kurzfristig und mit hohem Einsatz von der einen Währung zur anderen springen und auf kleinste Unterschiede in den Devisenkursen spekulieren, werden durch diese Steuer davon abgeschreckt. Das internationale Finanzsystem wird dadurch vor abrupten Schwankungen bewahrt und stabilisiert. Für volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen, z.B. langfristige Devisentransaktionen zur Finanzierung eines normalen Handelsgeschäftes, stellt der niedrige Steuersatz der Tobin Tax kein Hindernis dar.

Für die Entwicklungspolitik sind Instrumente à la Tobin Tax nicht nur wegen ihrer möglichen Stabilisierungsfunktion auf den Finanzmärkten, sondern noch aus einem anderen Grund sehr bedenkenswert. Heute werden täglich weltweit Devisentransaktionen in Höhe von 1,5 Billionen US-Dollar getätigt. Mit einem relativ niedrigen Steuersatz könnten ausreichend Mittel mobilisiert werden, um den gewaltigen globalen Herausforderungen entgegen zu treten. Und diese Herausforderungen lauten u.a.: Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern, Eindämmung von Aids, Maßnahmen gegen den drohenden Klimawandel. Das sind globale gemeinsame Aufgaben.

Angesichts der weltweiten Problemlage können wir uns Tabuisierungen und Scheuklappendenken nirgendwo leisten – auch gegenüber der Tobin-Tax nicht. Und der (Irr)glaube, dass ausschließlich die freien Marktkräfte schon alles richten, führt ebenfalls nicht weiter. Die Weltgemeinschaft braucht dringend sowohl stabilere Finanz-

märkte als auch neue innovative Finanzierungsinstrumente für die globalen, zukunftsentscheidenden Aufgaben. Der ideologiebeladene Streit zwischen Neoliberalisten und Regulierungsfetischisten hilft nicht weiter. Versachlichung der Diskussion tut Not.

Deshalb hatte das Bundesentwicklungsministerium eine wissenschaftliche Studie in Auftrag gegeben, mit der die konkrete Machbarkeit einer Tobin Tax geprüft werden soll. Die Ergebnisse dieser Studie liegen jetzt vor.

Ergebnisse der Studie

1. Ziel der Studie war es, die Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer zu prüfen und gegebenenfalls einen konkreten Vorschlag für ihre Ausgestaltung zu erarbeiten. Dabei sollten sowohl die fiskalische Zielsetzung, als auch das Ziel der Wechselkursstabilisierung berücksichtigt werden:
 - Die Finanzkrisen der letzten Jahre haben die Notwendigkeit verdeutlicht, über Möglichkeiten zur Stabilisierung der Wechselkurse von Schwellen- und Transformationsländern nachzudenken. - Steuern werden auf die verschiedensten Transaktionen von Gütern und Diensten erhoben und werden von den Wirtschaftswissenschaften allgemein als marktkonform angesehen. In aller Regel sind sie anderen staatlichen Maßnahmen im Rahmen zur Stabilisierung von Wechselkursen, wie Kapitalverkehrskontrollen oder geldpolitischen Intervention der orthodoxen Art, überlegen und daher vorzuziehen: Sie wirken auf die Marktteilnehmer als Anreize, im Gegensatz zu Ver- oder Geboten oder zu direkten Marktinterventionen.
 - Auf dem UN-Millenniumsgipfel hatten sich im September 2000 die Staats- und Regierungschefs der Welt dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2015 konkrete, messbare globale Entwicklungsziele zu erreichen, u.a., den Anteil der absolut Armen an der Weltbevölkerung zu halbieren. Es besteht ein internationaler Konsens, dass auch zusätzliche Mittel erforderlich sind, um die-

se Verpflichtungen tatsächlich zu erfüllen. Daneben gibt es wachsende Herausforderungen, denen die Weltgemeinschaft nur auf internationaler Ebene begegnen kann. Auch die Bereitstellung dieser „Globalen öffentlichen Güter“, z.B. in den Bereichen Umwelt, übertragbare Krankheiten, Friedenssicherung und Finanzstabilität, erfordert zusätzliche Finanzmittel. Wichtige Akteure, wie der britische Finanzminister und das französische sowie das belgische Parlament haben sich in diesem Zusammenhang für eine Devisenumsatzsteuer ausgesprochen.

2. Die Studie spricht sich klar gegen eine undifferenzierte Steuer aus, wie sie von Tobin ursprünglich konzipiert wurde. Denn sie wäre ungeeignet, um Wechselkursschwankungen zu reduzieren. Weil: Je geringer der Steuersatz wäre, desto weniger wäre sie geeignet Spekulation einzudämmen; je höher er wäre, desto gravierender wären die Beeinträchtigungen des Weltfinanzsystems (z.B. weil stabilisierende Devisentransaktionen auch unterblieben). Daraus wird in der Studie jedoch nicht der Schluss gezogen, dass eine Devisentransaktionssteuer grundsätzlich ungeeignet ist, um die Wechselkurse zu stabilisieren. Die Studie schlägt vielmehr ein Konzept vor, welches die Nachteile der herkömmlichen „Tobin-Tax“ weitgehend überwindet.
3. Vorgeschlagen wird ein „Zwei-Säulen-Konzept“: Die erste Säule bildet eine klassische Tobin-Tax, allerdings mit einem äußerst geringen Satz (von etwa 0,01%). Die zweite Säule besteht aus einer Abgabe, die nur ein Ziel hat: Spekulation abwehren. Ein solches Zwei-Säulen-Konzept wird nicht als Allheilmittel zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte betrachtet; es kann aber ein wichtiges Element eines breit angelegten marktkonformen Regulierungskonzepts sein, dessen Elemente derzeit international diskutiert werden.

Eine „Tobin-Tax“ in Höhe von etwa 0,01%

4. Diese sehr gering bemessene Abgabe würde für den Großhandel erhoben, und zwar für Kassa- und Termingeschäfte bis zu einer Laufzeit von einem Monat. Sie würde – wenn auch in begrenzten Umfang - einen Beitrag zur Stabilisierung der Wechselkurse leisten. Sie ist ein zusätzliches Instrument, um den gewaltigen globalen Entwicklungsherausforderungen zu begegnen. Und: Sie würde die technischen Voraussetzungen schaffen, um die die eigentliche Spekulationsabgabe - die zweite Säule des Konzepts - im Bedarfsfall schnell zu mobilisieren (dies meint vor allem die elektronische Erfassung und Abrechnung der relevanten Devisentransaktionen)
5. Wegen der Konzentration der Devisengeschäfte auf ein zeitzonebezogenes Zentrum ist eine Tobin-Tax als rein nationales Besteuerungsinstrument unbrauchbar. Eine Tobin-Tax könnte deshalb sinnvollerweise nur für eine Gruppe von Ländern eingesetzt werden, die zusammen eine „Zeitzone“ ausmachen. Eine Zeitzone wird durch die EU als Ganzes unter Einbeziehung des weltweit wichtigsten Finanzplatzes London sowie des Nicht-EU-Finanzplatzes Zürich gebildet. Steuerpflichtig wären alle Devisenhändler/Banken, die an den betreffenden europäischen Finanzplätzen akkreditiert sind (mit den an diesen Plätzen getätigten Umsätzen). Das Aufkommen dieser Steuer würde sich für den europäischen Raum auf schätzungsweise etwa 17-20 Mrd. € belaufen.

Die Spekulationsabgabe

6. Ein Hauptproblem für Schwellen- und Entwicklungsländer besteht darin, dass sie im Falle von spekulativen Attacken gegen ihre Währungen die Zinsen extrem erhöhen und/oder ihre schwer erarbeiteten Devisenreserven zur Verteidigung des Wechselkurses opfern müssen. Sind diese Reserven erschöpft, so werden diese Länder oft genug in die Verschuldung in Hartwährung gedrängt. Die sozialen und politischen Kosten solcher Krisen sind erfahrungsgemäß hoch: Armut wächst, gesellschaftliche Konflikte werden verschärft. Auch Finanzhilfen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können in einem solchen Umfeld kaum effektiv verwendet werden.

7. Die Spekulationsabgabe soll diesen Ländern helfen. Unter normalen Bedingungen würde diese Abgabe nicht erhoben; sie würde nur dann automatisch aktiviert, wenn es zu Devisenspekulationen gegen eine beteiligte Währung kommt. Die Abgabe könnte sowohl einseitig durch die betreffenden Schwellen-, Transformations- bzw. Entwicklungsländer erhoben werden; denkbar wäre aber auch die Verankerung im Rahmen bilateraler Verträge, z.B. zwischen der EU und einem Schwellenland.
8. Spekulative Geschäfte können zu abrupten Änderungen des Wechselkurses führen, welche durch die ökonomischen Realitäten, den ökonomischen Fundamentaldaten, nicht begründet sind („Herdenverhalten“). Dadurch entsteht der Gemeinschaft ein Schaden (negativer externer Effekt). Dieser soll durch die Spekulationsabgabe, analog der Abgaben im Umweltbereich, ausgeglichen werden. Eine Spekulationsabgabe kann den Zentralbanken dieser Schwellen-, Transformations- bzw. Entwicklungsländer nicht nur die notwendige Handlungsfreiheit wieder verschaffen, sondern im Spekulationsfall – d.h. wenn die Abgabe greift - sogar zu einer wichtigen Einnahmequelle verhelfen.
9. Die Spekulationsabgabe lehnt sich an die Funktionsweise des in der EU bis vor kurzem praktizierten Europäischen Währungssystem (EWS) an, mit Zielkorridoren für die beteiligten Währungen. Im Unterschied zum EWS ist die Zielgröße ein an die Wechselkursentwicklung anpassungsfähiger gleitender Durchschnitt von täglichen amtlichen Mittelkursen der betreffenden Währungen im Verhältnis zum Euro. Die Abgabe würde sich deshalb Auf- und Abwertungen nicht grundsätzlich entgegen stellen; sie passt sich den Fundamentaldaten kontinuierlich an. Langfristige Investitionen bleiben von der Abgabe weitgehend unberührt, da über lange Perioden hinweg die Wahrscheinlichkeit ihres Inkrafttretens gleich null wäre. Man darf sogar erwarten, dass Langfristinvestoren durch die Existenz der Abgabe zur Investition ermuntert werden: Die Abgabe hätte für diese Anleger eine Art Versicherungsfunktion, da sie praktisch garantiert, dass die Wechselkurse in kurzer Zeit nie um mehr als die

gesetzte Bandbreite variieren. Dieselbe Währungssicherheit hätten Importeure und Exporteure.

10. Das Konzept der Spekulationsabgabe eignet sich in erster Linie für Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländer, die den Zugang zum freien internationalen Kapitalmarkt suchen. Sie hätte für die betreffenden Länder gegenüber den bisher weit verbreiteten geld- und devisenmarktorientierten Interventionen der Zentralbanken zahlreiche Vorteile: Sie ist marktkonform, von den Marktteilnehmern berechenbar, ist nicht mit einem Abfluß von Devisenreserven, sondern im Gegenteil mit zusätzlichen Einnahmen für die Zentralbanken verbunden und macht die Zentralbanken unabhängiger gegenüber währungspolitischen Turbulenzen und ausländischen Kapitalgebern.

Wertung

11. Die Studie belegt, dass einige Vorurteile gegenüber dem Instrument einer Devisentransaktionssteuer der sachlichen Überprüfung nicht stand halten. Das vorgestellte Zwei-Säulen-Konzept erscheint prinzipiell machbar. Die Studie geht auf alle Argumente gegen die „Tobin-Tax“ ausführlich ein. Es zeigt sich, dass viele der bisherigen Einwände auf das Zwei-Säulen-Konzept nicht zutreffen.
 - So ist zum Beispiel davon auszugehen, dass es aufgrund der Abgabe nicht zu nennenswerten Ausweicheffekten auf andere Finanzplätze kommen wird. Denn die Finanzplätze in den verschiedenen Zeitzonen stehen nur sehr bedingt in Konkurrenz zueinander und – aufgrund der technologischen Entwicklung – wäre das Auslagern von Transaktionen z.B. auf Offshore-Zentren mit viel zu hohen Nachteilen verbunden. Innerhalb der drei Zeitzonen bilden sich mehr und mehr Finanzplätze heraus, die aufgrund der technologischen Entwicklung faktisch eine Monopolstellungen einnehmen; diese Rolle kommt den Finanzplätzen London, New York und Tokio zu.

- Daraus ergibt sich auch, dass die Abgabe nicht weltweit eingeführt werden müsste, sondern durchaus von einer der drei Zeitzone unilateral eingeführt werden könnte.
 - Auch ein weiterer Kritikpunkt an der Tobin-Tax kann abgeschwächt werden, nämlich dass eine solche Abgabe aufgrund der Schwierigkeiten bei der Erfassung der entsprechenden Transaktionen nicht umsetzbar wäre. Die Studie zeigt auf, dass die Zentralisierung des Zahlungs- und Verrechnungsverkehrs sowie die neuen elektronischen Maklersysteme die Erhebung der Abgabe erheblich vereinfachen und sich dieser Trend in Zukunft noch fortsetzen wird.
12. Die Studie zeigt aber auch, dass die mit der Einführung einer Devisentransaktionssteuer verbundenen Schwierigkeiten nicht auf die leichte Schulter zu nehmen sind. So scheidet die Einführung der Tobin-Tax durch ein Land im Alleingang aus; sie muss im europäischen Rahmen diskutiert werden. Darüber hinaus ergeben sich aus der Studie einige offene Fragen, die im nächsten Schritt zu klären sind; insbesondere:
- Welche Transaktionen sollten von der Abgabe befreit werden bzw. nachträglich erstattet werden? Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits heute nahezu die Gesamtheit der Devisentransaktionen von nicht mehr als etwa 20 Devisen-Großhändler abgewickelt werden.
 - Wie wirkt sich die Abgabe auf die verschiedenen Marktsegmente aus; z.B. inwieweit würden die Devisenhändler bzw. Banken ihre Handelsspannen aufgrund der „Tobin-Tax“ erweitern oder das Handelsvolumen aufgrund der Steuer zurück gehen? Die Klärung dieser und weiterer Fragen ist besonders wichtig, um sicher zu stellen, dass die Tobin-Tax weitgehend vom Devisen-Großhandel selbst getragen wird. Die Frage der Höhe der Abgabe scheint dabei entscheidend.
 - Wie kann die EU dazu beitragen, interessierte Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Spekulationsabgabe

unterstützen. Und wie können die beiden Säulen optimal miteinander verbunden werden?