

Silke Ötsch/ Peter Wahl

Internationale Besteuerung



Umsteuern – Globalisierungsgewinne fairteilen!

Silke Ötsch/Peter Wahl
Internationale Besteuerung

Silke Ötsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Innsbruck und Mitglied der bundesweiten AG Finanzmärkte und Steuern von Attac (sie verantwortet die Kapitel 6-9).

Peter Wahl ist Mitarbeiter von WEED und Mitglied im Koordinationskreis von Attac (er verantwortet die anderen Kapitel). Letzte Buchveröffentlichung: AttacBasisText 21 »G8: PR-Show oder Weltregierung? Weltwirtschaftsgipfel und Globalisierung«; 2005 erschien (zusammen mit Pedram Shahyar) AttacBasisText 18 »Bewegung in der Bewegung? Erfahrungen und Perspektiven der GlobalisierungskritikerInnen«.

AttacBasisTexte 19

Silke Ötsch/Peter Wahl
Internationale Besteuerung
Umsteuern –
Globalisierungsgewinne fairteilen!

VSA-Verlag Hamburg

www.attac.de

www.attac.at

www.vsa-verlag.de

© VSA-Verlag 2006, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelfoto: Attac Österreich

Alle Rechte vorbehalten

Druck- und Buchbindearbeiten: Fuldaer Verlagsanstalt

ISBN 10: 3-89965-178-2

ISBN 13: 978-3-89965-178-2

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Die gesellschaftspolitische Bedeutung von Steuern	9
Internationale Steuern finanzieren globale öffentliche Güter	11
Was ist das Internationale an internationalen Steuern?	13
Steurgerechtigkeit	14
3. Globalisierungsgewinne umverteilen	16
Globalisierungsbedingte, neue Möglichkeiten zur Steuerumgehung	17
Globalisierungsbedingte neue Renditemöglichkeiten ..	18
4. Internationale Steuern – ein historisch neues Paradigma	21
Die Legitimität internationaler Steuern	21
Erosion der Demokratie durch Globalisierung	22
Internationale Steuern erfordern politische Kooperation	24
5. Auf was muss man bei neuen Steuern achten?	25
Steuerbasis	25
Höhe des Steuersatzes	26
Erhebung und institutioneller Aspekt	26
Regionale Einführung	27
Umgehungsmöglichkeiten	28
Der Vorteil von Steuern gegenüber der Entwicklungshilfe	29
Zweckbindung, Konditionalität, Verwendung	30
Probleme der Mittelverwendung	31
6. Umweltsteuern	34
Design der Umweltsteuern	34
a) Die Lenkungswirkung	35
b) Die Bemessungsgrundlage	35
Umweltsteuern in der EU	37

Umwelt als globales öffentliches Gut –	
Internationale Umweltsteuern	38
a) CO ₂ -Steuer	40
b) Internationale Steuern auf Verkehrsmittel	41
c) Besteuerung der maritimen Schifffahrt	41
d) Besteuerung des Flugverkehrs	44
Sind Ökosteuern unsozial?	48
7. Der Klassiker: Die Tobin-Steuer	51
Auswirkungen liberalisierter Devisenmärkte	51
Die Tobin-Steuer als Antwort	
auf globalisierte Finanzmärkte	53
Besteuerung weiterer Finanzprodukte	60
8. Die internationale Besteuerung von Transnationalen	
Konzernen (TNCs) und Direktinvestitionen	62
Die Besteuerung von TNCs	62
Einheitliche Steuer auf Gewinne von TNCs	64
Steuerwettbewerb beenden durch Unitary Taxation	
und das Wohnsitzprinzip	65
Steuern auf Direktinvestitionen	68
9. Steuerflucht wegsteuern	71
Wie funktioniert Steuerflucht und	
was sind Steueroasen?	71
Die Folgen von Steuerflucht	75
Transparenz und Informationsaustausch	77
Folgen der Steuerflucht für Entwicklungsländer	77
Besteuerung des Bankgeheimnisses	
und von Steueroasen	78
10. Weitere Steuerideen	79
11. Politische Perspektiven	82
Chancen für internationale Steuern nehmen zu	82
Gegenkräfte	86
Internationale Dynamik	87
Die Bundesregierung im Krebsgang	89
Vorsicht Fallen!	90
Zum Weiterlesen/Homepages/Abkürzungen	93

1. Einleitung

»Wahrlich, ich sage euch, die Steuereintreiber und die Huren werden eher in das Reich Gottes kommen als ihr«, heißt es im neuen Testament. Steuern waren bereits damals nicht gerade beliebt. Die Steuerpflichtigen versuchen – heute wie damals – sich so weit wie möglich vor Steuern zu drücken. Wer kennt sie nicht, die Zeitschriften und Ratgeber – »1.000 Tricks zum Steuern sparen!« »Wir verraten Ihnen, wo Ihr Vermögen sicher vorm Fiskus ist!« –, in denen Finanz- und Anlageberater Tipps geben, wie man sich vorm Steuerzahlen drücken kann. Ganze Berufszweige leben von der weit verbreiteten Abneigung, Steuern zu zahlen.

Schützenhilfe kommt aus der Volkswirtschaftslehre, genauer gesagt von einer ihrer Strömungen, der Neoklassik, bzw. dem Neoliberalismus. Für diesen sind Steuern vor allem eine »negative Externalität«. Das heißt, sie sind dem »freien Spiel der Marktkräfte« hinderlich.

Die Kernpunkte neoliberaler Steuerpolitik sind daher: Steuerensenkungen, Verlagerung der Steuerlast weg von den auf Einkommen und Vermögen basierenden Steuern hin zu Verbrauch- und Massensteuern, dazu staatliche Sparpolitik nach dem Ideal des »schlanken Staats« und internationaler Steuerwettbewerb als Druckmittel zur Durchsetzung der Steuerensenkungsdoktrin.

Lohnsteuerpflichtige und erst recht all jene, die wegen Erwerbslosigkeit oder mit ihrer Sozialhilfe in den zweifelhaften Genuss kommen, keine Steuern zahlen zu müssen, haben herzlich wenig davon. Denn zum einen haben sie keine Chance, ihr Einkommen am Finanzamt vorbeizuschleusen und auf ein Nummernkonto in der Schweiz oder im Steuerparadies Monaco zu deponieren. Das Finanzamt greift zu, noch bevor sie auch nur einen Cent ihres Lohns oder Gehalts gesehen haben. Zum anderen hat sich, anders als für Unternehmen und Reiche, die Steuerlast für die Lohnsteuerzahler in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich erhöht.

Und jetzt soll auch noch eine völlig neue Steuerart eingeführt werden, nämlich internationale Steuern? Ja, denn Steuern sind mehr als ein Ausgabeposten für die Bürgerinnen und Bürger und eine Einnahme für den Fiskus. Entgegen dem Zeitgeist sind wir der Meinung: Steuern sind eine gute Sache! Allerdings nur unter bestimmten Bedingungen: Sie müssen demokratisch zustande kommen, die Steuerlast muss gerecht, d.h. nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilt sein, und die Einnahmen müssen zum Wohle aller verwendet werden.

Mehr noch: Mit ihrer Doppelfunktion, finanzielle Ressourcen zu erschließen und gezielte Wirkungen erreichen zu können, sind sie ein zentrales Instrument zur Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse. Neben dem Gewaltmonopol sind sie die zweite Säule moderner Staatlichkeit. Daher geht es bei Steuerpolitik nicht nur um Geld, sondern um die (Rück)Gewinnung politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Das gilt in besonderem Maße unter Bedingungen der Globalisierung. Denn die Reichweite nationalstaatlicher Instrumente geht zurück. Die Diskussion um internationale Steuern ist ein wichtiger Teil der Suche nach Alternativen zur neoliberalen Globalisierung. Sie werden unverzichtbarer Teil einer post-neoliberalen Weltordnung sein.

Steuern und Steuerungerechtigkeit sind Themen, in denen politisches Potenzial steckt. Das war auch in der Geschichte so, z.B. bei der Entstehung der Vereinigten Staaten von Amerika. Bei der *Boston Tea Party* warfen als Indianer verkleidete Amerikaner Teekisten in den Bostoner Hafen, weil die britische Krone hohe Abgaben auf die Teelieferungen erhob. Und eine wichtige – wenn auch nicht die einzige – Antriebskraft der französischen Revolution war die schreiende Steuerungerechtigkeit im Ancien Régime. Während Adel und Klerus keine Steuern zu zahlen brauchten, lag die ganze Steuerlast auf dem Dritten Stand. Wir hoffen, mit diesem Basistext einen Beitrag dazu zu leisten, dass auch die zeitgenössischen Bastillen der Steuerungerechtigkeit gestürmt werden können.

11. Politische Perspektiven

Als die Idee internationaler Steuerung 1996 durch die UNDP in die Debatte geworfen wurde, gab es nicht nur heftige Reaktionen, wie die der USA, die mit Entzug der Beitragszahlungen drohten, sondern das Ganze wurde als utopisch angesehen. Der kanadische Nobelpreisträger von 1999, Robert Mundell, sprach von der Tobin-Steuer gar als einer »idiotischen Idee.«

Die zuerst von Frankreich erhobene Flugticketabgabe ist ein sehr bescheidenes Projekt. Das Aufkommen ist relativ gering und die Lenkungswirkung liegt bei Null. Aber politisch war dieser Schritt ein Durchbruch. Er bringt Dynamik in den Prozess und eröffnet die Möglichkeit, weiter voran zu kommen. In nur zehn Jahren hat sich ein völlig neuartiger Typus von Regulierungsinstrument von der Utopie zur Wirklichkeit entwickelt. Das ist historisch gesehen eine sehr kurze Zeit. Selbst die Öko-Steuer in Deutschland hat vom Zeitpunkt ihrer ersten Formulierung bis zur Verabschiedung länger gebraucht.

Chancen für internationale Steuern nehmen zu

Vieles deutet darauf hin, dass sich das Konzept internationaler Besteuerung auf Dauer durchsetzen wird. So gibt es seit 2004 eine unübersehbare Verdichtung der Diskussion über so genannte innovative Finanzierungsinstrumente, darunter über internationale Steuern. Die Forderung nach Innovation wird nicht mehr nur aus der Zivilgesellschaft, von kritischen Wissenschaftlern und linken Politikern und Parteien erhoben. Eine neue Qualität ist vielmehr, dass

- mit dem Beschluss des belgischen Parlaments erstmals ein ausformuliertes Gesetz für eine Devisentransaktionssteuer vorliegt;
- sich mit Chirac und Zapatero erstmals die Staatschefs wichtiger Industrieländer und mit dem brasilianischen Präsidenten Lula eine wichtige Stimme des Südens aktiv für internationale Steuern einsetzen und – auch das ist neu – dabei

nicht nur reden, sondern auch praktisch einen unilateralen Einstieg in das Projekt betreiben;

- eine wachsende Zahl von Studien, z.T. in staatlichem Auftrag oder im Auftrag internationaler Organisationen, die Machbarkeit internationaler Steuern bestätigen, diese als wünschenswerte Lösung darstellen und damit zur Erhöhung des politischen Drucks beitragen;
- selbst IWF und Weltbank sich der Debatte nicht mehr entziehen können. Auf der Frühjahrstagung 2005 stand das Thema auf der Tagesordnung.

Wichtiger noch ist, dass auch aus einigen sozialen und politischen Großtrends Druck entsteht, neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Dazu gehören:

Das entwicklungspolitische Scheitern des Neoliberalismus:

Es lässt sich immer weniger verheimlichen, dass die Globalisierung in ihrer neoliberalen Variante wenige Gewinner, aber sehr viele Verlierer hervorgebracht hat. Heute trauen sich nur noch neoliberale Hardliner, den Hurra-Globalismus der 1990er Jahre zu vertreten. Auch im Mainstream ist das Vertrauen in den Markt gesunken, und auf die in dieser Zeit vorherrschende Meinung, aus Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung würde sich automatisch Entwicklung ergeben, fallen immer weniger Menschen herein. Stattdessen ist immer häufiger von den »Risiken der Globalisierung« die Rede. Zwar ist auch das angesichts der real existierenden Resultate der Globalisierung noch ein Euphemismus, dennoch wird daran eine Änderung im Meinungsklima sichtbar. Es wird immer deutlicher, dass selbst so bescheidene Ziele wie die Erreichung der MDGs unmöglich sind, wenn nicht neue Geldquellen erschlossen werden. Das Programm ist von soviel Aufwand an Public Relations begleitet, dass sein Scheitern eine eklatante Blamage für den Westen würde. Dass es aus den traditionellen Quellen der Entwicklungshilfe nicht finanziert werden kann, ist unter Fachleuten Konsens.

Die strukturelle Krise der Staatsfinanzen in den meisten Industrieländern: Die strukturelle Mittelknappheit der öffentlichen Hände hat inzwischen Ausmaße erreicht, bei denen die

materielle und soziale Infrastruktur ernsthaft gefährdet wird. Das marode Bildungssystem in der Bundesrepublik ist, wie die PISA-Studien deutlich gemacht haben, eines der augenfälligsten Beispiele. Wenn schon der CDU-Ministerpräsident von NRW, Rüttgers, die Formel »Steuersenkungen für Unternehmen führen zu mehr Arbeitsplätzen« als Lebenslüge erkennt, dann ist dies symptomatisch. Die neoliberale Ideologie vom »schlanken Staat« wird in dem Maße brüchig, in dem immer mehr Menschen erkennen, dass das Gemeinwesen damit regelrecht ausgehungert wird.

Strategische Interessendivergenzen in der G 8: Die USA haben nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center versucht, die G 8 und andere wichtige Akteure der Weltpolitik in ihren globalen »Krieg gegen den Terrorismus« einzubinden. Spätestens mit dem Irak-Krieg wurde jedoch deutlich, dass weder »Old Europe« und Russland, noch Schwergewichte unter den Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien u.a. bereit waren, sich auf Dauer dieser Strategie unterzuordnen. Sie suchen daher nach alternativen Projekten. Dazu ist die Idee eines »Krieges gegen die Armut« sicher ein interessanter Kandidat. Die informellen Allianzen oder »Koalitionen der Willigen« wie die »Lula-Gruppe« sind Ansätze dazu. Ähnliche Verfahren wurden schon bei der Etablierung des Internationalen Gerichtshofs oder beim Kyoto-Protokoll praktiziert.

Diese Form eines »Multilateralismus minus einem« hat allerdings ihren Preis. Reine Rhetorik reicht nicht mehr. Wenn die Strategie glaubwürdig sein soll, ist ein Mindestmaß an materiellen Zugeständnissen unumgänglich. Dies wird dadurch unterstrichen, dass auch die UNO versucht, sich vom US-Krieg gegen den Terror vorsichtig abzusetzen. Im Dezember 2004 legte UN-Generalsekretär Kofi Annan einen Bericht vor, der die weltweiten Bedrohungen und Herausforderungen analysiert. Dieser ist insofern interessant, als er einen Bedrohungsbegriff verwendet, aus dem sich andere Prioritäten ergeben als aus den Bedrohungsszenarien der US-Strategen. »Jedes Ereignis und jeder Prozess, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staa-

ten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt, ist eine Bedrohung der internationalen Sicherheit.« Daher sind auch wirtschaftliche und soziale Bedrohungen einschließlich Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung eine Bedrohung der kollektiven Sicherheit. Die MDGs werden explizit zum Bestandteil einer umfassenden Sicherheitspolitik erklärt. In dieser strategischen Dimension und ihrer Funktion als Druckmittel liegt auch ihr eigentlicher Wert, nicht in den Zielen an sich. Denn angesichts des ökonomischen und technologischen Potenzials, das auf dem Planeten vorhanden ist, läuft die Halbierung der absoluten Armut (= Einkommen unter einem US-Dollar pro Tag) innerhalb von 15 Jahren auf eine zynische Bescheidenheit hinaus.

Das wachsende Gewicht der Entwicklungsländer: Das Scheitern der aktuellen Handelsrunde der WTO zeigt, dass die Entwicklungsländer nicht mehr bereit sind, sich bedingungslos der Agenda des Nordens unterzuordnen. So ist das weltpolitische Gewicht einiger Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien oder Südafrika stark gewachsen. Es entstehen neue Spielräume für Entwicklungsländer. Das heißt nicht, dass automatisch die Chancen zur Armutsbekämpfung zunehmen. Denn gleichzeitig werden die Differenzierungen unter den Entwicklungsländern vertieft. Vor allem die Gruppe der ärmsten Länder (LDCs) könnte dabei weiter an den Rand gedrängt werden. Dennoch sind die machtpolitischen Rahmenbedingungen gegenüber den hermetischen Verhältnissen der 1990er Jahre aufgelockert worden, und die Optionen für Alternativen haben zugenommen. Last but not least dürften internationale Steuern bei den Entwicklungsländern eine hohe Akzeptanz haben, solange letztere deren Nutznießer sind.

Die wachsende Bedeutung sozialer Bewegung: Mit den spektakulären Protesten gegen die WTO in Seattle wurde ein neuer Akteur auf der weltpolitischen Bühne sichtbar: die globalisierungskritische Bewegung. Waren es bei der Rio-Konferenz im Wesentlichen mehr oder weniger professionalisierte Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die als Träger von Kritik und Opposition in der Regel entlang einzelner Themen (»single

issues«) in Erscheinung traten, so geht die neue soziale Bewegung weit darüber hinaus (wobei viele NGOs Teil der Bewegung wurden). Im Unterschied zu den 1990er Jahren zeichnet sich die neue Bewegung dadurch aus, dass sie Massen in sechststelligen Größenordnungen für Protestaktionen zu mobilisieren vermag, eine beträchtliche Vielfalt unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren politisch zu bündeln versteht, in einigen Ländern eine beträchtliche Akzeptanz in Medien und Öffentlichkeit besitzt und nicht mehr monothematisch argumentiert, sondern die neoliberale Globalisierung insgesamt in Frage stellt und dementsprechend übergreifende Alternativen zu formulieren versucht. Mit den Sozialforen auf globaler (Porto Alegre) und regionaler/kontinentaler Ebene bilden sich Ansätze internationaler Handlungsfähigkeit heraus. So ist es der Bewegung gelungen, Politisierungsprozesse zu fördern und das Meinungsklima in vielen Ländern zu beeinflussen.

Gegenkräfte

Auch wenn es gerechtfertigt ist, von neuen und günstigeren Rahmenbedingungen für die Zukunft internationaler Besteuerung zu sprechen, heißt das nicht, dass nun sofort alle Blühträume der Zivilgesellschaft reifen würden. Denn es bestehen gleichzeitig auch viele der alten Blockaden fort, so z.B.

- lehnen die USA mit Vehemenz internationale Steuern ab. Zum einen, weil sich die einzige Supermacht nicht ohne Not in einen Multilateralismus einbinden lässt, der mit internationaler Besteuerung einhergehen würde. Steuern als eine jahrhundertealte Prerogative des Nationalstaates zu internationalisieren, würde nämlich auch bedeuten, ein Moment von nationaler Souveränität aufzugeben. Zum anderen ist in der politischen Kultur der USA die antietatistische Steuerfeindlichkeit traditionell besonders tief verwurzelt. Insofern hat die Ablehnung von internationalen Steuern auch eine Basis in der Bevölkerung. Daher kann es nicht verwundern, dass das US-Steuergesetz ausdrücklich vorsieht, die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen an die Bedin-

gung zu knüpfen, dass die »UN keinerlei Anstrengungen unternimmt, eine Besteuerung in welcher Form auch immer von US-Bürgern einzuführen oder aufzuerlegen, um damit Einkünfte für die Vereinten Nationen oder eine ihrer Sonderorganisationen zu erzielen.«

- leisten die Wirtschaft und die ihr verbundenen akademischen Milieus und Medien heftigen Widerstand, weil sie befürchten, dass durch internationale Steuern ihre Profite geschmälert und/oder die eigene Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt würde. Dies gilt z.B. für die Finanzdienstleistungsindustrie, die seit Jahren heftig die CTT bekämpft. Als sich nach dem Treffen der EU-Finanzminister im Februar 2005 abzeichnete, dass es möglicherweise bald zu einer internationalen Besteuerung des Luftverkehrs kommen könnte, meldete die Lobby der Fluggesellschaften sofort ihren Widerspruch an.
- die Komplexität von plurilateralen Vereinbarungen – auch wenn die politische Bereitschaft zur Etablierung internationaler Steuern oder Abgaben vorhanden ist, ist deren Ausgestaltung schwieriger und langwieriger als innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens.

Dennoch rechtfertigen die positiven Veränderungen in den Rahmenbedingungen den Schluss, dass sich gegenwärtig ein historisches Fenster öffnet, das es zu nutzen gilt.

Internationale Dynamik

Die Vorreiterrolle bei der Durchsetzung internationaler Steuern spielt Frankreich. Der französische Staatspräsident Jaques Chirac setzte sich als erster Staatsherr eines Industrielandes aktiv für internationale Steuern zur Entwicklungsfinanzierung ein. Zwar hatte sein Vorgänger François Mitterrand bereits die Tobin-Steuer befürwortet, allerdings ohne konkrete Vorstöße zu ihrer Verwirklichung zu unternehmen. Chirac ist die treibende Kraft einer Gruppe, zu der außerdem der brasilianische Präsident Lula gehört. Auch der spanische Ministerpräsident Zapatero hat sich inzwischen angeschlossen (*Technische Gruppe für Innovative Finanzierungsmechanismen*, kurz »Lula-

Gruppe« genannt). UN-Generalsekretär Annan unterstützt die Gruppe. Einer Resolution der UN-Vollversammlung 2004, die auf Initiative der Gruppe zustande kam und in der zur Finanzierung von Entwicklung u.a. auch die Einführung internationaler Steuern gefordert wird, stimmten 115 Staaten zu. Seit Februar 2005 ist auch die Bundesrepublik – vertreten durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) – Mitglied der Gruppe.

Mit der französischen Initiative zur Flugticketsteuer ist neue Dynamik auf dem Weg hin zu internationalen Steuern entstanden. Eine wichtige Etappe dabei war die Konferenz der französischen Regierung vom 28. Februar bis 1. März 2006 in Paris, aus der Jacques Chirac mit seinem persönlichen Engagement ein politisches Großevent machte. Bei der Konferenz hat sich über den harten Kern derer, die sich bereits zur Einführung einer Ticket-Steuer bereit erklärt haben, eine »Pilotgruppe für Solidaritätsbeiträge zugunsten von Entwicklung« gebildet. Es nehmen 38 Länder daran teil (u.a. Belgien, Deutschland, Großbritannien, Indien, Mexiko, Österreich, Spanien, Südafrika, Südkorea). Dies ist ein institutioneller Rahmen, der den Fortgang des Prozesses gewährleisten soll. Die Gruppe ist auch offen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft. So haben NGOs z.B. Rederecht und können Experten benennen, die zu den einzelnen Themen Stellung nehmen.

Fortgesetzt wurde der Prozess bei einer Konferenz in Brasília im Juli 2006, bei der weitere Länder die Einführung der Ticket-Steuer ankündigten, darunter Süd-Korea, sodass es zu diesem Zeitpunkt insgesamt 18 Länder waren, die sich an dem Projekt beteiligten. Ähnlich wie in Paris stand dabei nicht nur die Flugticketsteuer auf der Tagesordnung, sondern auch andere Instrumente, darunter die Tobin-Steuer. Es ist also nicht nur die Zivilgesellschaft, die an der CTT interessiert ist.

Im September 2006 übernahm Norwegen mit seiner Mitte-Links-Regierung den Vorsitz der Pilotgruppe. Die UN-Vollversammlung soll genutzt werden, um die Unterstützergruppe zu erweitern. Oslo wird auch in der ersten Hälfte 2007 eine weitere internationale Konferenz organisieren.

Die Bundesregierung im Krebsgang

Zu Beginn des Jahrzehnts gab es in der Bundesrepublik eine rege Diskussion um die Tobin-Steuer. Bereits 1998 hatte WEED das erste Seminar dazu auf deutschem Boden durchgeführt und 1999 – zusammen mit der ökumenischen Initiative KAIROS EUROPA – die Initiative zur Gründung von Attac ergriffen. Viele NGOs, Bewegungen und Gewerkschaften unterstützen die Forderung nach internationalen Steuern, insbesondere die Tobin Steuer bzw. die Spahn-Variante. Dazu gehören u.a. der Dachverband der Entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (VENRO) und Misereor. Attac vertritt auch die Forderung nach Einführung einer Flugticketsteuer als Einstieg in eine umfassendere internationale Besteuerung.

Gegen internationale Steuern waren natürlich die üblichen Verdächtigen – die Deutsche Bank, die CDU und die FDP, der damalige Finanzminister Eichel, der BDI und andere Interessenvertreter des großen Geldes. Es gab aber auch weit über Attac, Gewerkschaften und viele NGOs hinaus bis in die Bundesregierung hinein Befürworter. Die Grünen – damals in der Regierung – hatten die Tobin Steuer in ihre Programmatik aufgenommen, und Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul hatte zum Missvergnügen ihres Kollegen Eichel bei dem Frankfurter Finanzwissenschaftler Spahn eine Studie in Auftrag gegeben, die nicht nur die Machbarkeit belegte, sondern auch zeigte, dass die Steuer entwicklungspolitisch gewünscht war. Der damalige Kanzler Gerhard Schröder äußerte sich beim Weltwirtschaftsforum in Davos und beim Evangelischen Kirchentag 2005 positiv zur CTT. Auch die Flugticketsteuer sollte als französisch-deutsches Joint Venture auf den Weg gebracht werden. Denn selbst Eichel hatte sich, von Schröders Auftritt in Davos aufgeschreckt, eilig zur Ticket-Steuer bekannt, weil er hoffte, damit die Tobin-Steuer vom Tisch zu bekommen.

Mit den Neuwahlen im September 2005 und der daraus folgenden Großen Koalition gab es dann aber einen Rückschlag. In der neuen Koalitionsvereinbarung ist nur noch in wolkiger Allgemeinheit von »innovativen Finanzierungsinstrumenten« für Entwicklung die Rede. Die Chancen für die Flugticketsteuer

er stehen nicht gut. Zwar würde das BMZ sie nach wie vor gerne eingeführt sehen, gegen die großkoalitionäre Front aus Finanzminister Steinbrück (SPD), Lufthansa und Wirtschaftsminister Glos (CDU) kann es sich aber nicht durchsetzen. Schützenhilfe haben die Gegner von den USA erhalten. In einem Brief der US-Botschaft vom 27. Juni 2006 an den Haushaltsausschuss des Bundestags äußert sie »die Bedenken auf US-amerikanischer Seite hinsichtlich eines Vorschlags zur Einführung einer Steuer auf Flugtickets«.

Zwar haben bei einer Unterschriftenaktion von Attac an die 120 Abgeordnete – die meisten von Linkspartei und Grünen, aber immerhin auch 25 Sozialdemokraten – sich für die Ticketsteuer ausgesprochen. Da aber die größte Mehrwertsteuererhöhung in der Geschichte der Bundesrepublik die Akzeptanz weiterer Steuern erschwert, müsste der Druck beträchtlich erhöht werden, wenn das Projekt noch eine Chance haben soll.

Vorsicht Fallen!

Dieses Buch ist ein Plädoyer für internationale Steuern. Das heißt aber nicht, dass man nicht auch die Grenzen und Risiken von internationalen Steuern im Auge behalten müsste. Es gibt einige Fehler und Fallen, die man vermeiden muss, wenn internationale Besteuerung ein emanzipatorisches Projekt sein soll. So ist insbesondere auf Folgendes zu achten:

Steuern sind nicht das einzige Instrument, mit dem die Regulierung und die Erschließung neuer Finanzquellen ermöglicht werden. Die Problemlagen, die zu bearbeiten sind, sind komplex und können daher auch nur mit komplexen Strategien bearbeitet werden. Einzelinstrumente bieten keine Patentlösungen. Vielmehr ist die Kombination mehrerer Instrumente nötig. So werden internationale Steuern viel von ihrer Wirksamkeit einbüßen, wenn nicht komplementär dazu die Steuerflucht unterbunden wird.

Internationale Steuern sind ein marktkonformes Instrument. Das spricht nicht per se gegen sie. Allerdings darf dies nicht bedeuten, dass wir uns Regulierung nur noch mit marktkon-

formen Mitteln vorstellen können. Dies würde bedeuten, auf das neoliberale Dogma hereinzufallen, dass der Markt schlechthin die beste Form der Steuerung ökonomischer und gesellschaftlicher Prozesse sei. Tatsächlich sind politische und administrative Eingriffe in den Markt und öffentliche Steuerung nicht nur legitim, sondern den Marktmechanismen häufig sogar überlegen. Manches geht sogar überhaupt nicht marktförmig, wenn etwas Gescheites dabei herauskommen soll, so zum Beispiel die Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Bildung, soziale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit, Demokratie und kulturelle Vielfalt. Das schließt auch im Einzelfall Verbote und härtere Sanktionen – z.B. bei Steuerflucht – nicht aus. Dabei sollte man sich von dem ideologischen Lamento über »Bürokratie«, »Gängelung« oder gar »Planwirtschaft« nicht einschüchtern lassen.

Internationale Steuern dürfen nicht als Ersatz für fehlende oder sozial ungerechte Steuerpolitik in nationalstaatlichem Rahmen missbraucht werden. Trotz aller Probleme, die sich aus der Globalisierung für nationalstaatliche Steuerpolitik ergeben, darf man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. In vielen Entwicklungsländern gibt es nur rudimentäre oder schlecht funktionierende Steuersysteme. So hat z.B. Uruguay 2005 nach dem Wahlsieg der linken *Frente Amplio* zum ersten Mal überhaupt in der Geschichte des Landes eine Einkommensteuer eingeführt. In anderen Fällen, z.B. Brasilien oder Argentinien, wo die Einkommensteuer schon länger existiert, besteht gleichzeitig extreme Steuerungerechtigkeit zu Gunsten der Reichen. In solchen Fällen kommt es zunächst einmal darauf an, die Spielräume nationaler Steuersysteme zu nutzen. Insofern ist internationale Besteuerung zunächst einmal ein Projekt der Industrieländer, mit dem Ziel von Umverteilung zugunsten der Armen in den Entwicklungsländern. Wenn die Ticketsteuer auch von Entwicklungsländern eingeführt wird, dann ist dies, angesichts des geringen Steueraufkommens, vor allem als politisches Symbol bedeutsam. Die großen Summen und die Lenkungswirkung müssen vor allem von den Industrieländern kommen.

Internationale Steuern müssen Verteilungsgerechtigkeit gewährleisten. In den meisten Industrieländern ist die Steuerpolitik der letzten zwei Jahrzehnte ein Instrument neoliberaler Umverteilung von unten nach oben gewesen. Wenn angesichts der Krise der Staatsfinanzen manche Politiker jetzt beginnen, wieder über höhere oder neue Steuern nachzudenken, dann muss das nicht automatisch im Sinne emanzipatorischer Politik sein. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer in der Bundesrepublik Deutschland ist ein gutes Beispiel. Als Massensteuer trifft sie die unteren Einkommensschichten stärker als die anderen. Auch internationale Steuern können degressiv sein, d.h. die sozial Schwächeren überproportional belasten. Dies ist z.B. der Fall bei der brasilianischen und chilenischen Variante der Flugticketsteuer, weil sie für alle gleichermaßen einen Dollar beträgt, wobei dies bei der geringen Höhe natürlich nicht dramatisch ist. Die französische Variante dagegen ist progressiv, da der Steuersatz für Business- und Erste Klasse zehn mal höher ist als für die Economy Klasse. Dabei erstreckt sich die Frage der Verteilungsgerechtigkeit nicht nur auf den Steuersatz, sondern auch auf die Verwendung. Wenn die Politiker erst einmal auf den Geschmack gekommen sind, besteht die Gefahr, dass die Steuereinnahmen statt den Verlierern der Globalisierung der allgemeinen Haushaltskonsolidierung, der EU-Finanzierung, wie bereits vom österreichischen Kanzler vorgeschlagen, oder noch Schlimmerem, z.B. der Rüstung und weiteren Kriegen zugute kommt.