



Lothar Binding

Mitglied des Deutschen Bundestages

unter Mitwirkung von Marco Winteroll

Steuern durch Steuern?

Überlegungen zu Möglichkeiten und Grenzen internationaler Steuerpolitik

Viele Staaten, darunter auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, haben ihre Dienstleistungs-, Güter- und Arbeitsmärkte mittlerweile weitgehend, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit liberalisiert. Diese grundlegenden Richtungsentscheidungen haben einen unverzichtbaren Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum, einer nachhaltigen Wohlstandsentwicklung, zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und zu einer friedlicheren und stabileren Ordnung geleistet. Trotzdem kommen diese Märkte nicht ohne Steuerung und Kontrolle aus. Auf verschiedenen Ebenen – des Nationalstaats, der Europäischen Union, der internationalen Handelsregime, wie etwa der WTO – müssen unerwünschte Nebeneffekte freier Märkte eingedämmt und Fehlentwicklungen korrigiert werden. Diese Maßnahmen decken einen sehr weiten Bereich ab und sind oft Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen und langwieriger Verhandlungen zwischen den beteiligten Staaten, Organisationen und Unternehmen. Ich erinnere etwa an die Festlegung von Zöllen und Einfuhrbestimmungen, an die Regelung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, an Versuche zur Eindämmung von Produktpiraterie oder die Kontrolle von Rüstungsexportgeschäften.

So unterschiedlich die Ansichten über Ausmaß, Umsetzung und Grenzen dieser Arten von politischer Steuerung auch sein mögen, in einem stimmen alle Beteiligten überein: Kontrolle und Regulierung sind nötig – und möglich.

Und wie sieht es auf den internationalen Finanzmärkten aus? Die Folgen der Globalisierung zeigen sich wohl auf kaum einem Politikfeld so deutlich wie hier. Ihre globale Vernetzung ist Voraussetzung einer funktionierenden Weltwirtschaft. International operierende Unternehmen nehmen Kredite und Anleihen auf, um in anderen Ländern zu investieren, die Wirtschaft anzukurbeln oder Arbeitsplätze zu schaffen. Volkswirtschaften investieren ihre Devisenüberschüsse etwa in ausländische Staatsanleihen und speisen damit große Kapitalströme in die internationalen Waren- und Dienstleistungskreisläufe ein.

Täglich zirkulieren nach Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) etwa 3,1 Billionen US- Dollar auf der Suche nach günstigen Anlagemöglichkeiten und profitablen Renditechancen um den Globus – Finanzvolumina, die unsere Vorstellungskraft bei weitem übersteigen. Diese Kapitalbewegungen können nützlich und sinnvoll sein, wie ich noch zeige. Sie bergen allerdings auch Risiken, da sie kaum kalkulierbar sind und sich Veränderungen in den Kapitalströmen kaum vorhersagen lassen.

Denn Spekulation, Intransparenz und Risikobereitschaft sind Parameter, die sich einer rationalen politischen Steuerung weitgehend entziehen. Finanzmärkte geraten daher oft schnell und unvorhergesehen in Krisensituationen, in denen es zu systemgefährdenden Kettenreaktionen kommen kann, wenn Anleger das Vertrauen in ihre Investments verlieren und Umschichtungen ihrer Vermögensbestände in großem Stil vornehmen. Schnell kommen dann einzelne Unternehmen, Branchen oder sogar ganze Volkswirtschaften in finanzielle und wirtschaftliche Notlagen.

Welche Möglichkeiten bestehen also, diese Krisensituationen einzudämmen und die negativen Folgen für die Betroffenen zu vermeiden? Gibt es Instrumente, die diese Kontrolle der Finanzmärkte leisten können und es uns gleichzeitig erlauben, andere Ziele zu verfolgen? Diesen und ähnlichen Fragen sind meine folgenden Ausführungen zu Steuerungswirkung internationaler Steuern gewidmet.¹

Finanzpolitik – ein komplexes Politikfeld

In Diskussionen und auf Veranstaltungen spreche ich mit Bürgerinnen und Bürgern, Wissenschaftlern oder Journalisten oft über die Einführung internationaler Steuern. Dieser Begriff meint die Besteuerung des grenzüberschreitenden Austauschs oder Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Kapitaltransfers. Die Einnahmen aus diesen internationalen Steuern sollen dann für Zwecke verwandt werden, an denen sehr viele Staaten – sowohl reiche wie auch arme - ein Interesse haben. Ich denke dabei beispielsweise an die Finanzierung des globalen Umweltschutzes, der Bekämpfung von Seuchen, Krankheiten und Mangelernährung oder der Entwicklungszusammenarbeit.

Im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages bin ich für außensteuerrechtliche Fragen zuständig. Auf diesem Politikfeld geht es u.a. darum, den nationalen Besteuerungsanspruch zu definieren und durchzusetzen. Beispielsweise muss der Finanzausschuss festlegen, wo ein international tätiges Unternehmen Steuern entrichten muss, welche Steuersätze bei Überweisungen ins Ausland anfallen oder welche steuerlichen Vorschriften ausländische Unternehmen zu beachten haben, die in Deutschland tätig werden wollen. Dieses Ziel erreichen wir dadurch, dass wir den Geltungsbereich der Steuerpflicht in Einzelgesetzen wie dem Einkommen-, Körperschaft- oder Erbschaftsteuergesetz festlegen.

Ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich sind die sog. Doppelbesteuerungsabkommen. Diese Verträge, die zwischen der Bundesrepublik und jeweils einem anderen Staat abgeschlossen werden, stellen sicher, dass Einkünfte von Unternehmen oder Privatpersonen nicht in beiden Ländern und damit doppelt besteuert werden. Dies erfordert Absprachen zwischen den Staaten, die das Steueraufkommen gerecht verteilen und Grundsätze in den entsprechenden Regelungen der nationalen Einzelgesetze festlegen.

Einen dritten großen Arbeitsbereich stellen die Vorschriften zur Vermeidung der internationalen Steuerverkürzung dar, d.h. der Mindestbesteuerung und der Nichtbesteuerung. Diese Tatbestände sind insbes. im Außensteuergesetz und im Auslandsinvestmentgesetz geregelt. Außerdem beschäftige ich mich im Finanzausschuss mit den Auswirkungen und der

¹ Dieser Text entstand im Nachgang zu einer Teilnahme an einer Podiumsdiskussion zum Thema Steuern mit Steuern im Rahmen einer von *attac* organisierten Sommerakademie. Ich stütze mich für meine Ausführungen auf Informationen der AG Finanzen, diverse Bundestagsdrucksachen, ein Gutachten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZE) zur Bewertung einer Devisentransaktionssteuer, den sog. Landau-Bericht mit dem Titel „New International Financial Contributions for Development“, eine von Heribert Dieter verfasste und von der Stiftung Wissenschaft und Politik herausgegebene Studie unter dem Titel „Nach den Finanzkrisen. Die ordnungspolitische Gestaltung der Globalisierung“ sowie eigene Recherchen.

Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in das nationalstaatliche Steuerrecht und mit dem Europäischen Sozialstaatsmodell. Wir befinden uns in diesem Politikfeld am vorsichtigen Beginn einer Koordinierung der steuerrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten. Allen diesen Arbeitsfeldern ist gemeinsam, dass ich stets berücksichtigen muss, dass der Austausch von Waren, Dienstleistungen oder Finanztransfers nicht an der Grenze des Nationalstaats endet. Diesen Sachverhalt müssen wir im Steuerrecht nachvollziehen und abbilden. Finanzpolitiker agieren dabei in einem komplexen Umfeld, in dem viele verschiedene Interessen vertreten sind. Dazu gehören die steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger hierzulande, exportorientierte Unternehmen aus dem Mittelstand, weltweit agierende Großkonzerne, andere Regierungen inner- und außerhalb der EU, sowie Verbände und zivilgesellschaftliche Organisationen.

Die Aufzählung ließe sich fortsetzen, vermittelt aber auch schon in dieser Kürze einen Eindruck von der Vielzahl der Akteure, deren Argumente wir prüfen und auf deren Handeln wir reagieren müssen. Dieses Umfeld können wir mit unseren Entscheidungen zwar beeinflussen, im Gegenzug strukturiert es aber auch unseren Handlungsrahmen und eröffnet bestimmte Gestaltungsoptionen, während es andere hingegen erschwert oder verhindert. Jede Regelung, die wir in einem einzelnen Steuergesetz vornehmen, erzeugt Lenkungs- und Verteilungswirkungen – sowohl bei unseren direkten Nachbarn als auch in weit entfernten Staaten. Aber auch der Verzicht auf eine Regelung kann starken Einfluss ausüben.

Ein ausführliches Beispiel soll diese Wechselwirkungen verdeutlichen:

In der Europäischen Union verzichten wir derzeit auf die Besteuerung von Kerosin. In der Folge sind die Flugpreise geringer; davon profitieren Flugreisende, Fluglinien, Flugzeughersteller, die gesamte Tourismusbranche im In- und Ausland, und nicht zuletzt auch Reiseziele in wirtschaftlich unterentwickelten Staaten, die auf die Devisenströme angewiesen sind. Der Erfolg von sog. Billig- Airlines, die Flugreisen für breite Schichten der Bevölkerung zu einem bezahl- und jederzeit verfügbaren Verkehrsmittel gemacht haben, verdeutlicht dies.

Diese Mobilität hat allerdings ihren Preis: die Zunahme des Luftverkehrs ist eine Quelle der Umweltverschmutzung, die Touristenströme stellen viele Urlaubsländer vor große Probleme; die Zerstörung schützenswerter Naturräume, der Verbrauch knapper Ressourcen, die Beseitigung von Müllbergen und Schmutzwasser, die Bedrohung traditioneller Lebensweisen und Siedlungsstrukturen seien hier als Beispiele genannt.

Und was können wir daran ändern? Das Europäische Parlament forderte im letzten Jahr die Kommission dazu auf, konkrete Vorschläge zum Klimaschutz auszuarbeiten. Ziel der EU ist es, die Luftverkehrsbranche nach dem Verursacherprinzip für Auswirkungen auf das Klima heranzuziehen. Im Gespräch ist u.a. eine Kerosinsteuer, die den Verbrauch an Treibstoff besteuert. Die Befürworter einer solchen Steuer verfolgen damit zwei Ziele: zum einen verteuerten sich die Flugpreise, die Nachfrage nach Flugreise würde sinken, und es würden weniger Flugreisen unternommen. Der Staat könnte neue Steuereinnahmen generieren, die sich für Umweltschutzprojekte einsetzen ließen. Zudem würde die Besteuerung des Verbrauchs den Druck auf die Flugzeughersteller erhöhen, energiesparende Antriebsaggregate zu entwickeln und den Verbrauch der Flugzeuge zu senken – im Endergebnis ein lohnenswertes Projekt und ein deutlicher Fortschritt für den Klimaschutz.

Aber auch diese Medaille hat eine Kehrseite: Mit einer Erhöhung der Flugpreise wäre eine Flugreise für viele Menschen mit geringerem Haushaltseinkommen wieder unerschwinglich, viele würden auf die Reise in den Süden verzichten müssen oder sie mit dem Auto antreten –

mit allen negativen Auswirkungen wie Verkehrsstaus oder Luftverschmutzung. Das Ausbleiben der Touristenströme stellt aber auch viele Entwicklungsländer, deren Wirtschaft oftmals am Tropf der Devisenströme aus reicheren Staaten hängt, vor ernsthafte Probleme. Sie müssten dann den Preis für Klimaverschmutzung und Umweltzerstörung bezahlen, ohne allerdings selbst für deren Ursachen verantwortlich zu sein.

Wie lassen sich Verbraucherinteressen, Umweltschutz und wirtschaftlicher Fortschritt vereinbaren? Welchem Ziel gebührt im Zweifelsfalle Vorrang? Welchen Beitrag kann die Steuerpolitik leisten?

Diese und ähnliche Fragen stellen die Richtschnur für meine Arbeit im Finanz- und Haushaltsausschuss dar. Das Verständnis für den Zusammenhang von Einnahmen- und Ausgabenseite des Staatshaushalts hilft mir dabei, erwünschte und unerwünschte Lenkungs- und Verteilungswirkungen unserer Steuergesetzgebung beurteilen zu können.

Die folgenden Abschnitte tragen meine Überlegungen zu einigen ausgewählten Aspekten der internationalen Besteuerung zusammen und bieten Einblick in die Gedanken, die ich mir im Vorfeld einer Entscheidung mache. Meine Meinungsbildung ist dabei keineswegs abgeschlossen, vielmehr bin ich offen für Anregungen und Argumente. Dies gilt gerade auf einem so komplexen Politikfeld, wo ich auf Informationen aus unterschiedlichen Blickwinkeln angewiesen bin, um den Überblick über die Vielzahl der – oftmals berechtigten Einzelinteressen – zu behalten.

Was spricht für die Einführung internationaler Steuern?

- Heute stößt eine auf der nationalstaatlichen Ebene ansetzende Steuerpolitik angesichts der Mobilität des Kapitals und transnationaler Konzerne an Grenzen. Die Folge ist die zunehmende Erosion der nationalen Steuerbasis durch Mindereinnahmen bei der Besteuerung von Unternehmen, Kapital und Vermögen. Demgegenüber unterliegen Lohneinkommen einer im Vergleich weitaus höheren und wachsenden Steuerbelastung. Internationale Steuern bieten hier eine Möglichkeit, der Verarmung der öffentlichen Hand und den Tendenzen zu Entstaatlichung und Privatisierung etwas entgegenzusetzen.
- Internationale Steuern lassen sich gut rechtfertigen, wenn man die Einnahmen zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter, insbesondere zur Entwicklung der ärmsten Länder der Welt, einsetzt. Ein zentrales Projekt ist das Ziel, die absolute Armut bis 2015 um die Hälfte zu reduzieren. 2,8 Milliarden Menschen, das ist fast die Hälfte der Weltbevölkerung, müssen gegenwärtig von weniger als zwei US-Dollar pro Tag leben. Gleichzeitig ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der OECD-Länder zwischen 1991 und 2002 um 63 Prozent auf 29 Billionen US-Dollar gestiegen. In der Bundesrepublik stieg das BIP im gleichen Zeitraum um 40 Prozent auf 2,1 Billionen US-Dollar. Allein die 697 Dollar-Milliardäre bringen es auf ein Vermögen von 2,2 Billionen US-Dollar.
- Entwicklungs- und Schwellenländer sind von der hohen Beweglichkeit der Kapitalströme besonders betroffen: 1996 floss privates Kapital in Höhe von 236 Mrd. US-Dollar in diese Länder, im Jahr 2000 hingegen nur noch 0,5 Mrd. 1996 wurden 26,7 Mrd. US-Dollar an Krediten in diese Länder vergeben, 2000 wurden hingegen Kreditzahlungen in Höhe von 148,3 Mrd. zurückgefordert (Quelle: IMF – Internationaler Währungsfonds; Nettoangaben)

- Die heutige internationale Finanzordnung ist unvollständig. Die Schaffung eines globalen Kapitalmarktes wurde bisher nicht begleitet von der Durchsetzung von "*global governance*"-Strukturen. Autoritäre Machtverhältnisse, ineffiziente und korrupte Verwaltungen, zerfallende Staatsstrukturen oder ausbeuterische Eliten behindern oftmals die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung eines Landes. Der globale Finanzmarkt verhält sich diesen Problemen gegenüber allerdings indifferent. Die Finanzströme folgen lediglich Renditeerwartungen. Wo und unter welchen Umständen diese Renditen erzielt werden, wird leider oft nicht wahrgenommen.

Ein Beitrag des US- Ökonomen Tobin hat in der Vergangenheit besondere Aufmerksamkeit erregt und soll daher den Auftakt zu einer Erörterung verschiedener Instrumente der internationalen Steuerpolitik bilden.

Ist die Einführung einer Tobin- Steuer ökonomisch sinnvoll und politisch machbar?

Tobins Vorschlag geht auf Überlegungen von John Maynard Keynes zurück, der durch steuerliche Maßnahmen Spekulationen auf Finanzmärkten dämpfen wollte. Viele globalisierungskritische Nichtregierungsorganisationen, wie etwa *WEED* und *Attac*, haben die Einführung einer Tobin-Steuer zu einer ihrer zentralen Forderungen erhoben.

Belgien, Frankreich, Brasilien, Venezuela, Kanada haben diese Steuer schon eingeführt oder sich zumindest dafür ausgesprochen – allerdings unter Vorbehalt: die entsprechenden belgischen und französischen Gesetze treten erst dann in Kraft, wenn sich die anderen EU-Mitgliedstaaten anschließen.

Die Tobin- Steuer ist eine Steuer auf internationale Devisentransaktionen. Ihr Hauptziel ist es, die kurzfristige Spekulation auf Währungsschwankungen einzudämmen. Indem Währungsgeschäfte verteuert und damit die Gewinnspanne der Spekulanten reduziert werden, soll der Anreiz für kurzfristige, spekulativ ausgerichtete Devisentransaktionen vermindert werden. Auf diese Weise sollen die Volatilität, d.h. die Schwankungen der Wechselkurse, begrenzt und destabilisierende Wirkungen auf das heimische Bankensystem und die inländische Wirtschaft vermieden werden. Wechselkurse sollen stärker langfristige realwirtschaftliche Merkmale eines Landes als kurzfristige Spekulationen abbilden.

Dem Vorschlag liegt folgende Problemanalyse zugrunde: Spekulationen auf die Entwicklung der Wechselkurse führten zu längerfristigen Abweichungen des tatsächlichen Wechselkurses von den erwarteten Werten, die sich auf Basis ökonomischer und finanzieller Kennziffern eines Landes ermitteln lassen. Es kommt zur Abwertung betroffener Währungen, zu Kapitalknappheit und einer Beeinträchtigung der Wirtschaftsentwicklung. Die Idee der Tobin-Steuer ist es, die Währungsspekulation durch Erhöhung der Transaktionskosten für Spekulanten unattraktiver zu machen.

Die Tobin- Steuer sollte nach folgendem Muster funktionieren: alle grenzüberschreitenden Geldtransfers werden weltweit einheitlich mit einem Steuersatz von 0,5- 1% der Transfersumme besteuert. Diese Art der Besteuerung trifft in erster Linie spekulative Transfers, die auf geringe und kurzfristige Wechselkursschwankungen setzen. Mit der Zahl der Kapitaltransfers steigt deren steuerliche Belastung deutlich an, die Gewinnspannen verringern sich, Devisenspekulationen werden unattraktiv.

Bei einem Steuersatz von beispielsweise 0,01 Prozent auf alle Devisentransaktionen in der Eurozone, d.h. den Ländern der EU, in denen der EURO als offizielle Währung eingeführt wurde, ließe sich ein Steueraufkommen von bis zu 38 Mrd. US- Dollar jährlich erzielen. Weltweit könnte die Einführung einer solchen Steuer sogar bis zu 125 Mrd. US-Dollar generieren.

Die SPD hat in einem „Zwischenbericht der Grundsatzprogrammkommission an den Parteitag in Nürnberg 2001“ die Tobin-Steuer als Instrument bezeichnet, mit dessen Hilfe die durch Spekulationen ausgelösten Schwankungen auf den internationalen Finanzmärkten spürbar abgemildert werden können. Gerade für kleine Volkswirtschaften könne dieses Instrument daher eine große Hilfe sein. Die Tobin-Steuer sei ein möglicher erster Schritt, um die verselbständigten spekulativen Finanzströme in einen internationalen Ordnungsrahmen einzubinden.

Soweit die Theorie - die Umsetzung in die Praxis wird von vielen Politikern und Wirtschaftswissenschaftlern allerdings eher skeptisch beurteilt. Ihre Kritik, der ich mich anschließe, sei hier kurz erläutert:

- Die zentrale Schwachstelle der Tobin-Steuer ist, dass sie alle internationalen Kapitalströme implizit als problematisch bewertet. Tausende von nützlichen und vollkommen ungefährlichen Transaktionen werden dabei allerdings mit destruktiven und spekulativen Kapitalströmen in einen Topf geworfen. Dies ist falsch und führt zur unnötigen Verteuerung beispielsweise des internationalen Handels. Kurzfristige Kapitaltransaktionen können nicht grundsätzlich als unerwünscht klassifiziert beziehungsweise als ökonomisch zweifelhafte Spekulation bezeichnet werden.

Die Tobin- Steuer berücksichtigt etwa nicht, dass viele kurzfristige Spekulationen auf kleine Ausschläge der Wechselkurse dabei helfen, Ungleichgewichte an den Devisenmärkten zu beseitigen und damit das internationale Währungssystem zu stabilisieren. Diese sog. Arbitrage-Funktion sichert einheitliche Preise und sorgt für liquide Märkte. Eine geringfügige Steuer könnte daher sogar destabilisierende Auswirkungen auf die Devisenmärkte haben.

Eine Senkung des Liquiditätsniveaus durch die Reduzierung der Umsätze kann also dazu führen, dass die Volatilität der Wechselkurse steigt. Dies gilt insbesondere bei Währungen von Entwicklungs- und Schwellenländern, bei denen die Liquidität und die Umsätze ohnehin recht niedrig sind. Ein Beispiel für die negativen Konsequenzen der Verknappung von Liquidität in Devisenmärkten liefert Südafrika. Dort wurden im Oktober 2001 Maßnahmen zur Beschränkungen des Devisenhandels verfügt, die zum Einbrechen des Wechselkurses beitrugen.

Der kurzfristige Kapitalverkehr spielt zudem in Form von Handelskrediten eine wichtige Rolle bei der Finanzierung des Leistungsverkehrs und trägt zur Ausweitung des Welthandels bei. Eine generelle Beschränkung kurzfristiger Kapitaltransaktionen würde deshalb den optimalen Einsatz der verfügbaren Ressourcen behindern und könnte zu erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten in Form von Wachstumsverlusten führen.

- Die Steuer kann nur dann wirksam sein, wenn sie weltweit einheitlich eingeführt wird. Ansonsten besteht die Gefahr einer Abwanderung des Devisenhandels in *Off- Shore*-Finanzplätze.

- Aufgrund des geringen Steuersatzes kann die Tobin- Steuer das Eintreten einer Währungs Krise nicht verhindern, wenn die Wechselkurse sehr stark schwanken. Spekulanten, die einen festen Wechselkurs attackieren wollen, lassen sich von einer Steuer in Höhe von 0,1 bis 0,25 Prozent des Umsatzes nicht abschrecken. Wenn Profite von 30 Prozent und mehr locken, ist mit einer derartig geringfügigen Steuer kaum etwas auszurichten.

Zudem ist unklar, ob die Erhöhung der Transaktionskosten grundsätzlich ein Erfolg versprechendes Mittel gegen Spekulation ist. Es gibt keinen empirischen Befund, der diese Einschätzung stützt.² Massive Kapitalbewegungen mit der Folge hoher Instabilitäten sind in den letzten fünf Jahren oft gerade in solchen Fällen aufgetreten, in denen nicht genügend Wechselkursflexibilität bestand, sondern die Wechselkurse zu starren Systemen unterlagen. Insofern sind feste Wechselkurse oft besonders instabile Wechselkurse gewesen.

- Rechtlich problematisch ist schließlich die Verknüpfung der Steuereinnahmen mit dem Vorhaben der Finanzierung von Projekten in der Entwicklungshilfe, der Armutsbekämpfung oder zur Finanzierung der UNO. Sie steht in Widerspruch zum sog. Nonaffektationsprinzip des deutschen Steuerrechts, demzufolge Einnahmen aus einer bestimmten Steuer nicht einem bestimmten Verwendungszweck zugewiesen werden dürfen.

Die Kritik an der Tobin- Steuer hat zur Weiterentwicklung dieses Instruments geführt, der sog. Spahn- Steuer.

Die Weiterentwicklung des Modells: Spahn- Steuer

Sie ist benannt nach Paul Bernd Spahn, Autor einer Machbarkeitsstudie zur Einführung einer Steuer auf Devisentransaktionen, die 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet wurde. Die Studie empfiehlt die Einführung eines zweistufigen Modells:

- Auf der ersten Stufe soll eine sog. *politically feasible Tobin tax* (PFFT) mit einem sehr niedrigen Steuersatz zwischen 0,005 und 0,02% greifen, die vornehmlich dem Ziel der Generierung von Steuereinnahmen dient. Das Ziel der Eindämmung spekulativer Devisentransaktionen soll über Stufe 2 erreicht werden
- Auf Stufe 2 soll Schwellenländern die Möglichkeit eingeräumt werden, zusätzlich eine Abgabe zur Normalisierung des Wechselkurses bei starken Wechselkursschwankungen einzurichten. Bei der Einführung einer solchen *exchange rate normalization duty*, kurz: ERND, würde für die Währung des betreffenden Landes ein Korridor definiert, in dem sie im Verhältnis zu einer durch die Zentralbank festgelegten Ankerwährung schwanken darf. Dieser Korridor würde, um eine Anpassung des Wechselkurses an realwirtschaftliche

² Im Gegenteil: auch Wertpapiermärkte mit höheren Transaktionskosten weisen keine geringere Volatilität auf als solche mit geringeren Transaktionskosten. Ein Beispiel für eine Börse mit vergleichsweise hohen Transaktionskosten ist die London Stock Exchange. Dort wird immerhin seit 1694 eine "stamp duty" erhoben. Diese Steuer ist heute die älteste in England erhobene Steuer; sie beträgt 0,5 Prozent des Umsatzes, die vom Käufer einer Aktie zu tragen sind. Die Einnahmen aus dieser Steuer sind beträchtlich: 1999 - 2000 nahm der britische Finanzminister mehr als fünf Mrd. Euro aus dieser Steuer ein, mehr als das Vierfache der Einnahmen des Fiskaljahres 1994 - 1995. Gleichwohl hat sich die Londoner Börse nicht weniger volatil gezeigt als andere Börsenplätze auch. Die Steuerungsfunktion einer Börsenumsatzsteuer, d. h. die Dämpfung spekulativer Tendenzen, kann am Londoner Beispiel gerade nicht nachgewiesen werden.

Verhältnisse zu ermöglichen, einen gleitenden Durchschnitt beispielsweise des Kurses der letzten zwanzig Tage darstellen. Weicht der Wechselkurs von diesem Korridor ab, wird die Differenz zwischen dem Wechselkurs und dem Zielkorridor mit einer bis zu 100%igen Steuer belegt. Hierdurch würden nach Spahn eine Abweichung des Wechselkurses aus dem Zielkorridor und die Entstehung von Währungskrisen verhindert.

Der Vorteil dieses Vorschlags liegt darin, dass Entwicklungs- und Schwellenländer nur noch zwei Instrumente implementieren - die Wechselkurszielzone und die Spahn- Steuer. Von der Steuer betroffen sind ausschließlich die als schädlich betrachteten spekulativen Attacken außerhalb der Zielzone. Der Warenhandel und der zur Bereitstellung von Liquidität notwendige Arbitragehandel werden nicht belastet. Spahn beurteilte die Einführung einer Abgabe auf Transaktionen im Euro- Raum als möglich, da die internationalen Finanzmärkte auf den gleichen technischen Plattformen aufbauen und die gleichen elektronischen Handels- und Informationssysteme (SWIFT) nutzen.

Auch die Spahn- Steuer fand ihre Kritiker, deren Argumentation ich hier kurz darstelle:

- Problem der Spahn- Steuer ist zum einen ihre eingeschränkte Reichweite: Die Währung eines Landes wird nicht nur an den Finanzplätzen des eigenen Staates, sondern auch an anderen Finanzplätzen und, dies ist besonders wichtig, an Offshore- Finanzplätzen gehandelt. Um nun zu verhindern, dass spekulative Attacken gegen eine Währung stattfinden, muss der Handel auf die landeseigenen Finanzplätze beschränkt werden. Nur dort kann die Spahn- Steuer erhoben werden, nicht jedoch auf anderen Finanzplätzen außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets und schon gar nicht an unregulierten Offshore- Finanzplätzen. Die Spahn- Steuer funktioniert also nur mit Kapitalverkehrskontrollen. Wenn aber ein Land Kapitalverkehrskontrollen erlässt, braucht es keine Spahn- Steuer, da dann ohnehin nicht gegen die Währung des Landes spekuliert werden kann. Mit anderen Worten: Ohne Kapitalverkehrskontrollen funktioniert die Spahn- Steuer nicht, mit Kapitalverkehrskontrollen braucht man sie nicht.
- Ausweichreaktionen können in der Form entstehen, dass eine Verlagerung auf Finanzprodukte oder auf eine andere Währung entsteht, die nicht der Steuer unterliegen. Die Studie schlägt die Einführung der Tobin-Steuer ausschließlich auf Kassageschäfte und Termingeschäfte bis zu einer Laufzeit von einem Monat vor. Die Erfahrung zeigt, dass die Einführung neuer Abgaben auf Teilmärkten leicht zum Ausweichen auf andere bestehende Produkte oder sogar zum Entstehen neuer Produkte führen kann.
- Ein Steuersatz in Höhe von 50 bis 100 Prozent für die Spekulationsabgabe stellt aus wirtschaftspolitischer Sicht eine Einschränkung der Konvertibilität einer Währung dar. Diese ist allerdings in vielen Ländern eine Voraussetzung, um wirtschaftspolitische Zielsetzungen, insbesondere eines exportgetriebenen Wachstums, zu erreichen.
- Finanzmarktspekulanten verfügen über eine hohe Preiselastizität und sind daher von der Steuer weniger stark betroffen als Außenhändler, d.h. Teilnehmer am internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr; es besteht also die Gefahr, dass die Steuer eher den Güter- und Dienstleistungsverkehr belastet und die internationale Arbeitsteilung einschränkt – eine Lenkungswirkung, die nicht im Sinne eines funktionierenden Weltwirtschaftssystems mit einer gerechten Gewinnverteilung sein kann.
- In Ländern, die beide Stufen der Spahn- Steuer eingeführt haben, können eventuell Zielkonflikte entstehen, wenn zeitgleich unterschiedliche Absichten verfolgt werden:

Erzielung von Steuereinnahmen vs. Stabilisierung von Wechselkursen. Ist ein Land vornehmlich an Steuereinnahmen interessiert, definiert es den Zielkorridor der zugelassenen Wechselkursschwankungen eher breit, um möglichst viele Devisentransaktionen anzureizen – und darauf die Steuer zu erheben. Bei einer engen Definition des Zielkorridors werden zwar Wechselkursschwankungen eingeschränkt, allerdings sinkt damit auch das Einnahmenvolumen aus dieser Steuer

Insgesamt betrachte ich die Lenkungswirkungen internationaler Steuern auf Kapitaltransfers eher skeptisch. Sie sind meines Erachtens nicht dazu geeignet, die finanzielle und wirtschaftliche Lage benachteiligter Staaten dauerhaft zu verbessern.

Und wie sieht es mit Umweltsteuern aus? Die folgenden Überlegungen geben darüber Aufschluss.

Umweltsteuern – Alternative oder Sackgasse?

Der Schwerpunkt im internationalen Umweltschutz liegt gegenwärtig nicht bei Umweltsteuern, sondern im System des Emissionshandels, das durch die Ratifizierung des Kyoto- Protokolls im Jahr 1997 installiert wurde. Bestrebungen in der EU, eine europaweite CO₂- Energiesteuer einzuführen, scheiterten bislang. Stattdessen hat die EU- Kommission eine Energie- Richtlinie vorgelegt, die eine Einführung von Mindeststeuersätzen auf Energieträger vorsieht. Deren Wirksamkeit wird aufgrund vieler Ausnahmen für einzelne Mitgliedstaaten und Sektoren, niedrige Steuersätze und lange Übergangsfristen zugleich aber wieder eingeschränkt.

Im Gespräch ist v.a. die Einführung einer **Besteuerung der Luft- und Seeverkehrsbranche**, die bislang von den Emissionsquoten des Kyoto- Protokolls nicht erfasst sind. Dieser Vorschlag ist nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass die Beteiligung der Schiff- und Luftfahrt am internationalen Handelsvolumen sehr hoch ist: 80% des globalen Güterhandels werden auf diesen Wegen abgewickelt, die prognostizierte jährliche Wachstumsrate bis 2010 beträgt etwa 5%. In der internationalen Schifffahrt könnte beispielsweise der Treibstoffverbrauch oder der CO₂- Ausstoß besteuert werden.

Die Besteuerung des Flugverkehrs steht derzeit vor dem Problem, dass es etwa 3.000 bilaterale Abkommen gibt, die die grenzüberschreitende Besteuerung von Kerosin verbieten. Zudem besteht die Gefahr, dass Flugzeuge zur Betankung in Länder ausweichen, die keine Besteuerung von Kerosin kennen. Eine Möglichkeit zur Umgehung dieser Schwierigkeiten bei der Einführung der Kerosin- Steuer wäre die Umstellung von der Besteuerung des Treibstoffverbrauchs auf die Besteuerung von Emissionen oder Luftkorridoren, wie im Konzept einer **CO₂- Steuer auf den Ressourcenverbrauch** vorgesehen.

Dabei handelt es sich um eine Steuer auf Energieträger, die Kohlendioxid in die Atmosphäre emittieren. Eine solche Steuer könnte eine hohe ökologische Lenkungswirkung entfalten, da sie Anreize zur Investitionen in klimaschonende Technologien gäbe. Zudem würde sie schon bei geringen Steuersätzen ein hohes Aufkommen generieren. Der Landau-Report schätzt, dass eine Steuer von 100 US- Dollar pro Tonne Steinkohleäquivalent weltweit 100 Mrd. US-Dollar einbringen würde.

Die CO₂- Steuer war lange Zeit im Zusammenhang mit dem Kyoto- Protokoll zur Reduzierung von Treibhausgasen im Gespräch; schließlich wurde jedoch einem neuen Mechanismus der „handelbaren Emissionszertifikate“ der Vorzug gegeben. Der Grund war

primär politisch-ideologischer Natur – handelbare Zertifikate sind nach ihrer Ausgabe durch den Staat marktreguliert, während Steuern eine aktivere Rolle des Staates erfordern. Da die Zertifikate derzeit an die CO₂-Produzenten verschenkt werden, generieren sie außerdem keine Einnahmen für den Staat, sondern stellen eine marktförmige Umverteilung von übermäßigen Energieverbrauchern zu -sparern dar. Inwieweit diese Art der Einbeziehung von Energiekosten in die Marktpreise besser funktioniert als die seit Jahrhunderten erprobte Form der Regulierung durch Steuern, bleibt abzuwarten.

Auch eine **Flugticketabgabe** zur Finanzierung der Entwicklungspolitik hat viele Anhänger gefunden. Bis 2006 wurde sie in Frankreich und 17 weiteren Staaten eingeführt. Die von Frankreich beschlossene Flugticketabgabe von einem Euro für die *Economy Class* und zehn Euro für die *Business Class* innerhalb Europas und 4 bzw. 40 Euro für Interkontinentalflüge trat am 1. Juli 2006 in Kraft. Eine echte Lenkungswirkung ist bei einem derart niedrigen Steuersatz allerdings kaum zu erwarten. Nach dem Landau-Report der französischen Regierung hat der Flugverkehr von 1960 bis 2003 durchschnittlich um 8% jährlich zugenommen. Von 2003 bis 2015 wird eine Zunahme von etwa 5% erwartet.

Der Vorteil einer Flugticketabgabe liegt in ihrer leichten Einführbarkeit und einem geringen administrativen Aufwand. Es gibt Überlegungen, die erwarteten Einnahmen in einen Fond einzuzahlen, über den die Bekämpfung von Seuchen wie Aids, Malaria und Tuberkulose finanziert wird. Die entstehenden Mittel könnten auch für Projekte der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern dienen, soweit diese Projekte geeignet sind, klimaschädliche Entwicklungen vor Ort zu vermeiden oder zu beheben sowie Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu unterstützen. Eine weltweite Einführung der Flugticketabgabe würde nach Angaben des WBGU, des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung zum Thema Globale Umweltveränderungen, Einnahmen von schätzungsweise 10-16 Milliarden Euro bringen.

Kritik hat sich v.a. an der fehlenden ökologischen Lenkungswirkung der Steuer entzündet. Durch die pauschale Abgabe besteht kein Anreiz für Fluggesellschaften, in emissionsparende Technologien zu investieren. Daher wird auch im Landau-Report die Einführung einer CO₂-Steuer mit umweltpolitischer Lenkungswirkung favorisiert. Trotzdem sprechen sich viele Umweltverbände und entwicklungspolitisch tätige Organisationen für die Flugticketabgabe aus, weil sie als Einstieg in eine ökologische Steuerpolitik begriffen wird und eine sinnvolle Quelle für die Entwicklungsfinanzierung darstellt.

Gute Ideen – aber lassen sie sich auch umsetzen?

Insgesamt verfügt die Politik über verschiedene Möglichkeiten, die Entwicklung der globalen Finanzmärkte zu regulieren und einzuhegen. Internationale Steuern sind sicherlich sehr reizvolle Instrumente, mit denen sich das Verhalten der Marktteilnehmer wirksam steuern lässt.

Sie haben allerdings auch einen zentralen Schwachpunkt, der mich hinsichtlich ihrer Einführung und Umsetzung skeptisch machen. Steuerungsinstrumente, die auf einen tendenziell globalen Adressatenkreis abzielen und äußerst umfassende Lenkungsabsichten verfolgen, werden nur dann wirksam, wenn sich auch alle Akteure diesem Regime – freiwillig oder unter Androhung von Sanktionen - unterwerfen. Weder für die eine noch die andere Alternative sehe ich derzeit eine realistische Chance auf Verwirklichung. Für ein freiwilliges Engagement sind die Interessenverteilung und die politischen Zielsetzungen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zu heterogen – Staaten mit stark regulierten Finanzmärkten und

Offshore- Finanzplätze lassen sich nur schwer an einen Tisch bringen, um nur ein Beispiel zu nennen. Dazu kommt, dass internationale Organisationen wie die WTO oder die Vereinten Nationen bislang weder den Willen noch die Mittel für ein internationales Steuerregime aufbringen konnten. Wer die sich über Jahre hinziehenden Verhandlungen der WTO-Handelsrunden verfolgt, wird meine Skepsis teilen, in dieser Verhandlungsarena eine einheitliche regulative Steuerpolitik auf tragfähiger völkerrechtlicher Grundlage durchzusetzen.

Von der Möglichkeit, institutionellen Zwang auszuüben und gemeinsame politische Lösungen anzustreben, lässt sich gegenwärtig nur im Rahmen der Europäischen Union Gebrauch machen. Um Besteuerungsgerechtigkeit innerhalb der Gemeinschaft zu erreichen und Europa als Wirtschaftsraum zu stärken, verhandeln wir seit einiger Zeit über eine Koordinierung nationaler Besteuerungsvorschriften, beispielsweise die Erarbeitung einer Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer- Bemessungsgrundlage (GKKB). Diese Art der supranationalen Steuerung von Marktteilnehmern, die vergleichbare steuerliche Rahmenbedingungen schafft, halte ich derzeit für die erfolgversprechendere Methode als die Einführung internationaler Steuern.