

Strategien zur politischen Durchsetzbarkeit progressiver Reformvorschläge

Nonno Breuss

Die in diesem Band versammelten Beiträge formulieren konkrete Alternativen zur derzeitigen neoliberalen Steuerpolitik. Die vorgeschlagenen Maßnahmen verfolgen dabei insgesamt folgende Ziele: eine höhere Besteuerung von Vermögen, eine stärkere Gleichbehandlung von Kapital- und Arbeitseinkommen, eine Entlastung des Faktors Arbeit und eine stärkere Belastung des Faktors Kapital, die Beendigung des internationalen wie europäischen Steuerwettbewerbs, die Schließung von Steueroasen, den Ausbau ökologischer Lenkungswirkungen, die Abschaffung von steuerlichen Regelungen, welche sich derzeit negativ auf die Gleichstellung der Geschlechter auswirken, sowie eine schrittweise Umstellung der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme von der Lohnsumme auf eine Finanzierung über die gesamtbetriebliche Wertschöpfung, mit einer gleichzeitig progressiven Gestaltung, sowie eine Reduktion indirekter Steuern und die Einführung globaler Steuern. Insgesamt ergänzen sich die dargestellten Maßnahmen zu einem recht kongruenten¹ Gesamtbild konkreter Reformvorschläge.

Unter den gegebenen Bedingungen weitgehender öffentlicher, wissenschaftlicher und politischer neoliberaler Hegemonie in Europa kann jedoch kaum eine der Forderungen realistischer Weise auf unmittelbare Verwirklichung hoffen². Umso wichtiger erscheint es politische Gegenkraft auf jene strategischen Schlüsselfragen und Weichenentscheidungen zu konzentrieren, welche ihre Durchsetzungschancen in Zukunft erhöhen können. Einige dieser Schlüsselfragen werden in der Folge beleuchtet, wobei der Hervorhebung wesentlicher strategischer Momente und Überlegungen der Vorrang vor Systematisierung und Vollständigkeit gegeben wurde.

Worauf stützt sich die Durchsetzung neoliberaler Steuerpolitik?

Die Durchsetzung einer neoliberalen Steuerpolitik stützt sich im Wesentlichen auf zwei unterschiedliche Grundpfeiler: auf eine ideologische Hegemonie und andererseits eine gestärkte politische Verhandlungsmacht der Profiteure eines neoliberalen Umbaus im Steuersystem, vor allem durch die weitgehende Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs.

Die ideologische Hegemonie umfasst in Europa derzeit sowohl den öffentlichen, wie auch den wissenschaftlichen, medialen und politischen Diskurs (vgl. Hickel 1998, Chomsky 2000, Michalitsch 2004). Die verstärkte Verhandlungsmacht der Profiteure der Systemumbauten (SpitzenverdienerInnen, große Unternehmen und VermögensbesitzerInnen) wird wiederum primär von fortlaufenden wirtschaftlichen Konzentrationsprozessen (Ressourcen), Organisationsgrad der Interessen und einem mit steigender Mobilität zunehmenden gesellschaftlichen Drohpotential (v. a. durch die »Exit-Option«) bestimmt. Eine Gegensteuerung zum laufenden, regressiven Umbau in europäischen Steuersystemen verlangt in beiden Bereichen nach spezifischen Antworten. Sie werden daher in der Folge eigens behandelt.

I. Strategische Aspekte zur ideologischen Hegemonie

Die Wechselbeziehungen zwischen der ideologischen Hegemonie liberaler Theorien in den Wirtschaftswissenschaften und Politik wurden auch im Rahmen von Kurswechsel-Produktionen bereits eingehend kritisch untersucht (vgl. v. a. Kurswechsel 4/05). Exemplarisch erwähnt seien hier die umfassenden Beiträge zur Bedeutung von Think Tanks, die instrumentale Rolle von ExpertInnen zur Durchsetzung und Legitimation von Politik, die Perspektiven von Emanzipationsbewegungen und Empowermentstrategien wie auch Inhalt und Grenzen der zivilgesellschaftlich populären Strategie einer »ökonomischen Alphabetisierung«. Statt dem Versuch einer Zusammenschau, werden in der Folge einzelne Aspekte herausgegriffen, welche bisher wenig beleuchtet wurden und für die gewählte Aufgabenstellung relevant erscheinen.

Ideologische Hegemonie zielt im Kern darauf ab, dass es der herrschenden Gruppe gelingt, ihre eigenen Interessen als Allgemeininteresse zu universalieren (vgl. Borg 2001 u. Femia 1987). Im Bereich der Steuerpolitik wurden einige Mechanismen zur Errichtung ideologischer Hegemonie durch Michael Graetz und Ian Shapiro par excellence für die fiskalpolitischen Reformen des Jahres 2001 in den USA analysiert (Graetz/Shapiro 2005). Sie zeigen wie es gelang breite öffentliche Zustimmung für eine Steuerreform zu generieren, welche praktisch nur den reichsten zwei Prozent der Bevölkerung zu gute kam. Wesentlich hierfür war laut Autoren die innerliche Solidarisierung breiter Bevölkerungsschichten mit den Reichen, welche auch zu einer Unterstützung deren politischer Agenda führte. Eine im Jahr 2000 von Time und CNN beauftragte Studie ergab tatsächlich, dass erstaunliche 39 Prozent aller US AmerikanerInnen glaubten zu dem reichsten Prozent der Bevölkerung zu zählen. Einige ÖkonomInnen erklärten diese massive Fehlwahrnehmung in den USA als Folge eines gesteigerten Konsums und einem damit absoluten Wohlstandszuwachs mittlerer Einkommenschichten (Krüger/Fabrizio 2002). Eine weitere Gruppe würde sich zwar nicht selbst zu den Superreichen zählen, aus der Hoffnung künftig zu dieser Gruppe aufzusteigen wäre sie aber ähnlich solidarisierungsbereit. Unterstützt werden diese Solidarisierungseffekte dadurch, dass massenwirksame Print- und TV-Medien laufend über das Leben der Reichsten und Superreichen informieren. Ihrem Wohlergehen gilt enorme mediale Aufmerksamkeit und gesellschaftliche Teilhabe (vgl. auch Süß 2004 u. Simon 2004). Wenn auch in Europa der Glaube an soziale Mobilität und Aufstieg als geringer eingeschätzt werden darf, so unterstreicht das Ausmaß der beobachteten Phänomene in den USA doch die Potentiale sozialpsychologischer Erklärungskomponenten und mutet ihnen bei der Analyse von Hegemonie eine größere Rolle zu.

Fest steht, dass auch in Europa in den letzten Jahren in einigen Ländern Steuerreformen verwirklicht wurden, welche durch einen Abbau oder eine generelle Beseitigung der Progression bei der Einkommenssteuer, weiteren Entlastungen von Gewinnen und Vermögen sowie Mehrbelastungen für breite Einkommenschichten durch die Erhöhung der Mehrwertsteuern gekennzeichnet waren (vgl. u. a. Beitrag Lunzer), ohne das diese in der Mehrzahl der Fälle einen entsprechenden öffentlichen Widerstand provoziert hätten.

Der Ruf nach einer Senkung der Staatsquote kann in den meisten europäischen Staaten an eine verbreitete Staatskepsis anschließen. Diese wird durch den aktuellen Strukturwandel der Steuersysteme noch weiter verschärft. Die Entlastungen von Kapitaleinkommen, Spitzenverdiensten, Gewinnen und Vermögen führen objektiv zu

Mehrbelastungen für den Großteil der Bevölkerung und zwar in Form von höheren eigenen Steuerleistungen, Selbstbehalten, Sparpaketen oder einer ihren Kindern aufgebürdeten erhöhten Staatsverschuldung. Subjektiv fördert jedoch die zunehmende Verschiebung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit und Konsum gerade unter den BezieherInnen von Niedrigeinkommen den Eindruck, der Staat sei insgesamt aufgebläht und Steuersenkungen daher generell die richtige Strategie. Die Aushöhlung der horizontalen wie vertikalen Steuergerechtigkeit führt somit unter den Benachteiligten nicht zu einem Druck zu Gegenreformen, sondern erhält Unterstützung, solange steuerliche Begünstigungen privilegierter Gruppen nicht als eigene Mehrbelastungen wahrgenommen werden.

Eine wichtige konkrete Strategie und Maßnahme bestünde folglich darin für mehr Transparenz über die erbrachten Steuerleistungen zu sorgen. Von einer vergleichbaren Transparenz, wie sie die OECD für die Ausgabenseite fordert, ist die Darstellung der Einnahmenseite öffentlicher Haushalte in allen OECD-Ländern noch weit entfernt. Es gibt keinen plausiblen Grund die Steuerleistungen juristischer Personen geheim zu halten. In Schweden werden sogar die Steuerleistungen natürlicher Personen öffentlich einsichtig gemacht. Umgekehrt würde eine derartige Transparenz ungemein viel für das Aufzeigen bestehender Ungerechtigkeiten und Mängel im Steuerwesen beitragen.

Wirtschaftsliberale Strategen und Lobbyisten wissen um die Gefährdung ideologischer Hegemonie durch das Einblenden von Interessens- und Zielkonflikten und versuchen dieser aktiv vorzubeugen: »Geht's der Wirtschaft gut, geht's allen gut« als breit lancierter Werbeslogan der Österreichischen Wirtschaftskammer ist in Österreich der bisher unmittelbarste Ausdruck im Bemühen um eine solche Homogenisierung unterschiedlicher Anspruchsgruppen. Jede Unternehmenssteuersenkung ist hiermit – ohne Limit – zu rechtfertigen, da sie dem Standort nutzt und somit den Menschen. Viel kausaler und differenzierter ist die Argumentationsfigur in ihrer breitenwirksamen Vermittlung nicht, aber sie ist eindringlich.

Auch weite Teile der Sozialdemokratie und der Grünen, Interessensverbände sowie zivilgesellschaftliche Akteure tun das Ihre um diese Kurzschlusslogik zu stützen, indem sie die überbetonte Bedeutung von Standortattraktivität schweigend akzeptieren und sie (wir) nicht ausreichend öffentlich kritisieren, delegitimieren und stufenweise durch andere Zielkriterien zu ersetzen.

Solange »die Standortfrage« als das zentrale Zielkriterium von Steuerpolitik auch von progressiven politischen Kräften³ akzeptiert wird, wird sich neoliberale Politik weiterhin besser verkaufen können als Politiken, die anderen Zielen (wie Verteilungsgerechtigkeit, Lebensqualität der Menschen und einer intakten Umwelt) einen höheren Stellenwert einräumen.

Voraussetzung für einen Wechsel der Bewertungsmaßstäbe ist, diesen konzertiert, bewusst und langfristig zu planen und zu forcieren. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, wie es den neoliberalen Strategen gelungen ist durch langfristige Aufbereitung zuvor unpopuläres »Sparen« innerhalb weniger Jahre zu popularisieren. Sie erhielten dabei in der Bevölkerung Anerkennung für ihre »langfristige Vernunft« und konnten damit kurzfristig unpopuläre (Spar-)Maßnahmen ohne politischen Schaden verwirklichen.

Die tatsächliche Weitsicht der Maßnahmen kann natürlich bezweifelt werden. Sowohl die Privatisierungspolitik, wie auch die Reduktion der Staatsquote und das

Voranreiben von einseitigen Steuersenkungen erweisen sich aus einer kritischen Sicht als höchst kurzfristige Strategie (vgl. Reimon/Felber 2003). Die momentanen, behaupteten Standortanreize durch Steuersenkungen werden auf Kosten langfristiger Standortfaktoren und Lebensqualität erkaufte, nämlich öffentliche Investitionen in Bildung, Forschung, Infrastruktur, soziale Sicherungssysteme etc. Was aber hier zählt: es war möglich selbst zweifelhaft und schmerzhaft Einschnitte im Sozialsystem zustimmungsfähig zu machen, indem mit ernster Miene endlich langfristige Vernunft eingeklagt wurde. Umso mehr muss bei einer klugen Aufbereitung und entsprechendem Selbstbewusstsein eine breite Unterstützung für Maßnahmen generierbar sein welche sich tatsächlich durch Weitsichtigkeit auszeichnen, indem sie den Erhalt eines starken Sozialstaates und einer lebenswerten Umwelt zum Ziel haben.

Um eine Aussicht darauf zu haben die Dominanz der neoliberalen Ideologie zu beenden, ist es notwendig bereits jetzt langfristig und strategisch daran zu arbeiten »Standortfrage« als einzigen Maßstab zur Bewertung politischer Maßnahmen zu delegitimieren und konsequent durch unmittelbare Kriterien der Lebensqualität (wie Verteilungsgerechtigkeit, Lebensqualität der Menschen, intakte Umwelt) zu ersetzen. Es braucht dazu eine selbstbewusste und relativ aggressiv forcierte Ziele- und Wertediskussion, selbstgesetzte neue Maßstäbe für Erfolg und mehr Mut zur Offenlegung von Verteilungs- und Interessenskonflikten.

II. Zur Änderung der politischen Kräfteverhältnisse

Politik wird auch in einer repräsentativen Demokratie nicht einzig und primär von den politischen Überzeugungen und Zielvorstellungen gewählter InteressensvertreterInnen bestimmt, sondern ist wesentlich vom Einfluss einzelner Interessensgruppen geprägt (vgl. Olson 1968). Deren Gewicht wiederum hängt nicht in erster Linie von der Größe der Anspruchsgruppe ab, sondern u. a. von ihren personellen und finanziellen Ressourcen, ihrem Organisationsgrad sowie ihren spezifischen Möglichkeiten gegenüber politischen EntscheidungsträgerInnen Anreize anbieten zu können oder Drohpotential aufzubauen. Wie argumentiert werden wird, ist vor allem die Zunahme von Drohpotential durch Steuerflucht und Abwanderung mobiler Steuerfaktoren für deren Machtzuwachs verantwortlich.

Mit zunehmendem Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und Transferkosten für Vermögensverlagerungen und Kapitaleinkommensverschiebungen, sowie der Zunahme des Intrahandels⁴ zwischen Unternehmen ist die Mobilität bedeutender Gewinn- und Vermögensbasen stark gewachsen. Dadurch haben sie eine so große politische Macht und Drohpotential erhalten, dass sie viele Staaten zu einer bevorzugten Behandlung zwingen und dazu nötigen auf eine angemessene Besteuerung zu verzichten. Diese Verhandlungsmacht unterminiert den demokratischen Gestaltungsspielraum und ist der wichtigste Grund für die Aushöhlung sowohl der horizontalen wie vertikalen Steuergerechtigkeit (vgl. Beitrag Breuss/Gall/Staritz). Wo finden sich aber Ansatzpunkte, diesem Machtungleichgewicht entgegen zu wirken?

Kooperation als ein Schlüssel zur Machtbegrenzung

Die Macht mobiler Steuerbasen besteht bekanntlich im Kern darin unterschiedliche Steuerregime gegeneinander ausspielen zu können. Sie wird umgekehrt also in dem Moment beschränkt, in dem sich diese Jurisdiktionen darauf einigen nicht gegeneinander, sondern zusammen zu arbeiten. Die Bereitschaft zur Kooperation selbst wird

entscheidend gesteigert, wenn es gelingt den Fokus darauf zu lenken, dass bereits mittelfristig die Mehrheit der Länder durch einen strategischen Steuersenkungswettbewerb ihre Möglichkeit zur Besteuerung mobiler Vermögen und Gewinne gänzlich einbüßen wird. Die Erpressbarkeit von Nationalstaaten durch Kooperation zu beenden ist eines der zentralsten Elemente zur Wiedererlangung steuerlicher Gestaltungsspielräume. In der Folge wird daher untersucht welche Herausforderungen und Ansatzpunkte für internationale und europäische Kooperationsbemühungen bestehen, die eine Reduktion der Erpressbarkeit von Nationalstaaten möglich machen würden.

Bisherige Kooperationsbemühungen

Internationale Organisationen und Regelwerke wie die OECD halfen zwar in der Vergangenheit die Verbindlichkeit bestehender Kooperationsübereinkommen zu erhöhen indem sie diese institutionalisierten und damit negative Anreize aus den bekannten Gefangenen- und TrittbrettfahrerInnen-dilemmata abschwächten, sie sind in ihrem Mandat und Fokus jedoch entschieden zu eng und haben somit gar nicht das Ziel den Wettbewerb zwischen Staaten um mobile Kapitalbasen und Gewinne zu verringern.

Die Bedeutung der UN für fiskalpolitische internationale Kooperation bestand anfangs in Form einer Koordinationsrolle bei der Erstellung von Doppelbesteuerungs-Musterabkommen und wurde bald gänzlich von der OECD verdrängt. Sie erfährt aber seit 2002 eine Revitalisierung und Aufwertung (vgl. Beitrag Giegold). Die OECD selbst konzentriert sich bei der Bekämpfung von Steuerwettbewerb auf ein halbambitiöses Blacklisting unkooperativer Steueroasen (ebd.). Die Debatte um die Schädlichkeit des »normalen« Steuersenkungswettlaufs wurde zuletzt im Vorfeld der Erstellung des Reports »Harmfull Tax Competition« 1998 (OECD 1998) geführt und seither nicht mehr aufgegriffen. Auch das Mandat der Financial Action Task Force ist sehr eng, wenn auch die Bekämpfung von Geldwäsche selbst durch die Terrorbekämpfung deutliche Unterstützung erfahren hat. Bisherige internationale Kooperationsbemühungen haben somit kaum zu relevanten Einschränkungen der Konkurrenz zwischen Staaten und damit der Verhandlungsmacht der BesitzerInnen mobiler Vermögen und Gewinnbasen geführt.

Kooperationschancen in der EU

Gegenüber den erwähnten internationalen Kooperationsbemühungen wird die Kooperationswahrscheinlichkeit in der EU dadurch begünstigt, dass diese erstens sowohl einen ausreichend verbindlichen institutionellen Rahmen bieten um TrittbrettfahrerInnenanreizen vorzubeugen und zweites durch Spillover-Effekte der zunehmende Marktintegration auch ein struktureller Anreiz zur Kooperation und Angleichung der Besteuerungssysteme gegeben ist, wie neofunktionalistische Theorien verdeutlichen (vgl. Haas 1971). Aus der Zielperspektive vollständig integrierter Kapital- und Gütermärkte ist die Existenz von unterschiedlichen (Gewinn-)Steuerregimen ein marktverzerrendes Hindernis.

Ob dieser Kooperations- und Harmonisierungsanreiz jedoch dazu führen wird den Steuersenkungswettbewerb und die Verhandlungsmacht von mobilen Steuerfaktoren zu beschränken, bleibt derzeit offen:

Zwar hat die EU-Zinsrichtlinie mit dem System automatischer Kontrollmitteilungen einen Kooperationsmechanismus innerhalb der Union etabliert, der im Be-

reich der Zinseinkommen grundsätzlich geeignet ist einen effektiven Beitrag zur Bekämpfung von Steuerflucht und damit einer Widererlangung steuerlicher Gestaltungsmacht zu leisten, er wird jedoch noch soweit von Mängeln geschwächt, dass seine praktische Wirkung gering ist (vgl. Beitrag Giegold). Der eingeschlagene Weg erweist sich jedoch als richtig, sodass das Stopfen bestehender Löcher, sowie sogar die weltweite Ausdehnung automatischer Kontrollmitteilungen mittelfristig realistische Perspektiven darstellen.

Bei der zweiten wesentlichen aktuellen Harmonisierungsinitiative – der Harmonisierung der Gewinnsteuern, ist ihr Ausgang indes noch völlig ungewiss – damit aber auch offen. Bekanntlich ist die EU-weite Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen für Körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen in Vorbereitung (vgl. European Commission 1992, 1997, 2001 u. 2004, Cnossen 2004). Die Kommission verfolgt dabei das Ziel für die in der Union agierenden Unternehmen die Steuerbefolgungskosten durch einheitliche Bemessungsgrundlagen zu reduzieren. Die Autonomie zur Festlegung der Steuersätze soll hingegen nicht berührt werden. Die politischen Schwergewichte Deutschland und Frankreich treten hingegen auch dafür ein die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage mit einer Einführung von Mindeststeuersätzen zu verbinden.

Die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen wird somit derzeit von BefürworterInnen und GegnerInnen eines ungebremsten Steuersenkungswettlaufes gemeinsam vorangetrieben. Letztere sehen darin eine Vorbedingung für eine sinnvolle Harmonisierung der Gewinnsteuersätze, welche dem Abwärtslizitieren einen effektiven Riegel vorschieben könnte. Folgt auf die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage jedoch keine Festlegung von Mindeststeuersätzen, so wird die größere Transparenz und Vergleichbarkeit der Belastungsniveaus, die allfällig⁵ reduzierten Steuerbefolgungskosten (compliance costs) und erhöhte Unterschiede in den effektiven Besteuerungsniveaus⁶ zu einem noch wesentlich stärkeren Senkungsdruck auf die Steuersätze führen und potentiell einen race to the bottom auslösen.

Bisher verfolgen die Gewinnsteuerharmonisierungen in der EU nicht das Ziel den Steuerwettbewerb einzuschränken. Dennoch geben sie wertvollen Aufschluss über die Herausforderungen und Chancen denen sich auch sinnvolle Harmonisierungen gegenüber sehen, welche eine Einschränkung des Steuersenkungswettwerbes zum Ziel haben.

Bekanntlich scheiterten sämtliche Initiativen der Kommission (vgl. Genser 2005) zur Harmonisierung der Gewinnbesteuerung in Europa bisher an der Dominanz nationalstaatlicher Interessen im Ministerrat (vgl. Genschel 2002). Letztere finden auch darin ihren Ausdruck, dass die Einstimmigkeitserfordernis bisher nicht aufgehoben wurde. Diese populäre (richtige) Darstellung täuscht aber auch über die bestehenden Spielräume hinweg. Bereits jetzt hätte die Kommission durch die Auslegung der Verträge mehr Möglichkeiten unilateral Harmonisierungen der Gewinnsteuersysteme durchzusetzen, als sie bisher ausnutzt (vgl. Genschel 2002). So bieten die Verträge beispielsweise die Möglichkeit durch einen »Enhanced Cooperation Mechanism« die Einstimmigkeitserfordernisse in Steuerfragen weitgehend zu umgehen. Am 26. Oktober 2005 kündigte Steuerkommissar László Kovács tastsächlich erstmals in der Geschichte der EU an zur Durchsetzung der Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen zu wollen (Mark 2005). Mehrebenentheorien gehen dabei davon aus, dass die Kommission aufgrund der vielfältigen

Sanktionsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten auch dort, wo sie formal unilateral vorgehen kann, auf die Rückendeckung der wesentlichen Akteure im Ministerrat angewiesen ist (vgl. Schmidt 1998 zu »verstecktem Intergovernmentalismus«).

Die Durchsetzung von Kooperationsregimen wird jedoch nicht nur von den politischen Kräfteverhältnissen bestimmt werden, sondern hängt auch von den strukturellen Rahmenbedingungen und der Konstitution der Union ab. So wird die Einschränkung des Gewinnsteuerwettbewerbes derzeit noch dadurch erschwert, dass in der EU kein starker Kompensationsmechanismus besteht um die potentiellen »VerliererInnen« einer Harmonisierung (Länder welche im Steuerdumping ihre wichtigste Entwicklungsperspektive sehen und daher keiner Harmonisierung auf hohem Niveau zustimmen) zu unterstützen, bzw. unkooperatives Verhalten umgekehrt zu sanktionieren. In den USA, deren Mitgliedsstaaten auf Grund der starken normativen Verankerung des Föderalismus auch relative Steuerautonomie genießen und damit unterschiedliche Gewinnsteuerniveaus aufweise, erleichtert die Existenz von föderalen Abgaben genau diesen Ausgleich. Die in einem Bundesstaat gezahlten Gewinnsteuern können teilweise der föderalen Abgabe angerechnet werden. Diese Möglichkeit zum Ausgleich fehlt der EU mangels eigener Steuern. Das »upgrading of parties« funktioniert nicht (vgl. Genschel 2002). Grundsätzlich eignen sich aber auch die Strukturfonds der EU um Unterstützungsleistungen für neue Mitgliedsstaaten bereit zu stellen, welche im Gegenzug auf ihr Gewinnsteuerdumping verzichten müssten. In den vergangenen zwei Jahren wurde zwar von Nettozahlern der vermehrt das Spannungsfeld zwischen Strukturhilfen für Beitrittsländer und deren niedrige eigenen Steuersätzen problematisiert (vgl. z. B. Manager.Magazin.de 2004), die Äußerungen nahmen aber bisher nur die Form politischer Unmutsäußerungen an und kanalisierten nicht in konkreter Lösungsvorschläge welche theoretisch fundiert und auf ihre Administrierbarkeit geprüft wären. Die abwechselnden Entrüstungs- und Großzügigkeitsgesten der Nettozahler sind zudem unangebracht. Da die gemeinsame Wirtschaftsleistung der zehn Beitrittsländer etwa nur ein Fünfundzwanzigstel jener der EU-15 ausmacht (OECD 2006), würde beispielsweise bereits die Umverteilung von nur 0,1% des BIP der »alten« Länder 2,5% des BIP der Beitrittsländer entsprechen. Ein verhältnismäßig geringer Preis für relevante Unterstützungsleistungen. So Zahlungen in Strukturfonds dazu beitragen können eine Harmonisierung auf hohem Niveau zu ermöglichen und somit die gesamteuropäische Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuern stabilisieren und anheben, so könnten Nettozahler sogar überkompensiert werden.

Obwohl die Integration durch positive Rechtssprechung bisher stockte, wird die Harmonisierung der direkten Besteuerung in der Europäischen Union indes in Form negativer Gesetzgebung des EuGHs vorangetrieben. Für die Eingrenzung des Steuererkenntniswettbewerbs und einer Beschränkung der Verhandlungsmacht mobiler Steuerbasen ist diese Form der Harmonisierung jedoch wenig hilfreich. Mangels anderer positiver Rechtsakte zielt der EuGH in seiner Rechtssprechung einzig auf die Durchsetzung der Kapitalfreiheit ab⁷. Dadurch wird die Mobilität und Verhandlungsmacht mobiler Steuerbasen noch weiter erhöht. Das muss jedoch nicht so sein, denn auch die Grundfreiheiten sind keine unumstößliche Größe. Durch die Setzung positiver europäischer Rechtsakte für den Bereich der direkten Besteuerung kann die Gemeinschaft, wie dies auch bei der bereits harmonisierten Mehrwertsteuer⁸ gelungen ist, jederzeit auch der Rechtsprechung des EuGH neue Ziele und Orientie-

rungsmaßstäbe geben. Der Verfassungsprozess bietet hierzu grundsätzlich eine gute Möglichkeit diese Neuausrichtung einzufordern (vgl. Altvater 2005).

Abschließend sei zusätzlich angeführt, dass strukturelle Anreize auch dadurch geschaffen werden können, dass die Finanzierung der EU selbst auf jene Steuern umgestellt wird, deren Steuerbasis und Steueraufkommen europaweit durch den Wettbewerb gefährdet ist. Die Kommission hätte damit einen stärkeren Anreiz von ihrer markideologischen Haltung abzusehen und den Steuersenkungswettbewerb einzudämmen (vgl. Ey/Schlager 2005). Ein Teil der Einnahmen müsste bei den Mitgliedsstaaten verbleiben um ein Interesse an einer effizienten Steuereinhebung zu erhalten und den Wettbewerb nicht in Form von Vollzugsverzicht auszutragen, wie dies beispielsweise auf nationalstaatlicher Ebene bei der föderalen Einhebung von Bundesabgaben konstatiert wird (zu in Deutschland vgl. Giegold 2005).

Kooperation weltweit durchsetzen

Neben der Lösung der Kooperationsdilemmata innerhalb der Europäischen Union stellt sich die Herausforderung, dass auch dann, wenn sich Staaten innerhalb der Union nicht mehr mit Steuerkonkurrenz bekämpfen sollten, immer noch die Konkurrenz mit außereuropäischen Steuerregimen um mobile Kapitalbasen und Gewinne bestehen bleibt und somit den BesitzerInnen der selbigen weiterhin eine große Verhandlungsmacht garantieren würde. Hierzu ist festzustellen, dass das politische und wirtschaftliche Gewicht des Europäischen Wirtschaftsraumes groß genug ist, um Mobilitätsschranken und Kooperationsregime mit außereuropäischen Verhandlungspartnern durchzusetzen. Keine global agierende AkteurIn (ob Bank, Unternehmen oder Steueroase) kann es sich leisten, keinen Zugang zum Güter- und vor allem Kapitalmarkt der EU zu erhalten. Die USA haben so kürzlich selbst gegenüber der Schweiz durchsetzen können, dass diese einem automatischen System von Kontrollmitteilungen über US-Anleihen zustimmt. Die Banken waren direkt unter Druck gesetzt worden. Sie dürfen an in den USA Steuerpflichtige nur noch dann US-Obligationen verkaufen, wenn die Käufer bereit sind, den US-Steuerbehörden ihre Identität offen zu legen (vgl. Mutual Agreement of January 23, 2003).

Die Verwirklichung der erheblichen Kooperationspotentiale im Rahmen der EU ist einer der wenigen realen Möglichkeiten, den bestehenden Machtungleichgewichten zwischen mobilen und immobilien Steuerfaktoren relativ kurzfristig entgegen zu wirken. Weitere Ansatzpunkte zur Abschwächung der Verhandlungsmacht mobiler Vermögens- und Gewinnbasen wären u. a. auch verbesserte Gegenmaßnahmen zu Konzentrationsprozessen durch die Europäische Wettbewerbsbehörde sowie auch intelligente Kapitalverkehrskontrollen. Abschließend soll der Blick jedoch darauf gelenkt werden, welche gemeinsamen Ansätze zur Stärkung der Verhandlungsmacht der ProponentInnen der in diesem Band vorgestellten steuerpolitischen Forderungen bestehen.

Verhandlungsposition progressiver Reformkräfte stärken

Neben der Abschwächung der Macht mobiler Steuerfaktoren durch internationale Kooperation bestehen grundlegend zwei Strategien, um die Verhandlungsposition zur Durchsetzung der in diesem Band vorgetragenen, als progressiv bezeichneten Forderungen zu stärken. Erstens die Vergrößerung bisherigen kritischen Potentials durch Strategien der langfristigen und breiten Politisierung bisher latenter Grup-

pen von Betroffenen durch eine kritische ökonomische Alphabetisierung (eine der Kernagenden von Gruppen wie BEIGEWUM und Attac). Zweitens eine Effizienzsteigerung beim Zusammenwirken bestehender Reformkräfte durch Vernetzung (Synergien liegen beispielsweise in der arbeitsteiligen Abstimmung von Aufgaben und Zielgruppen, inhaltliches Know-How-Sharing usw.) sowie der zeitlich begrenzten Bündelung der Kräfte in Form von Kampagnen. Gerade in diesem Bereich sind in den letzten Jahren zumindest in den zivilgesellschaftlichen Bemühungen um Steuergerechtigkeit deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Vor allem in der Schweiz, Großbritannien, Frankreich, Österreich und Deutschland wurden Steuergerechtigkeitskampagnen lanciert. Die zahlenmäßig wenigen Kräfte haben einen internationalen Koordinierungsprozess begonnen und ein globales Netzwerk zur Abstimmung ihrer Politiken, Forderungen und Strategien eingerichtet – das Global Tax Justice Network (www.taxjustice.net). Der Steuerdirektor der OECD, Jeffrey Owens, formulierte dazu: »Das Entstehen von NGOs, die versuchen, die Steuervermeidungsproblematik aufzuzeigen, könnte zu einer ähnlichen Einstellungsänderung in Steuerfragen führen, wie wir sie bei Umwelt- oder sozialen Fragen schon erlebt haben. Beim Thema Steuern sind wir heute, wo wir beim Umweltschutz vor zehn Jahren waren.« (Financial Times, 22. 11. 2004).

Zusammenfassung

Realistischer Weise können die wenigsten in diesem Band vorgestellten Alternativen zur derzeitigen neoliberalen Fiskalpolitik in naher Zukunft auf eine Umsetzung hoffen. Sie müssen sowohl gegen eine ideologische Hegemonie des Neoliberalismus wie auch gegen die real gestiegene Verhandlungsmacht der BesitzerInnen mobiler Vermögens- und Gewinnbasen anstreiten. Doch für beide Bereiche bestehen Ansatzpunkte: die ideologische Auseinandersetzung wesentlich stärker auf einer allgemeinen Zieldiskussion auszutragen (statt der Frage wer die bessere Strategie für Standortschutz hat), der Strategie zur Vernebelung von Ziel- und Interessenkonflikten deren bewusste Betonung entgegen zu setzen, schrittweise neue Bewertungsmaßstäbe für fiskalpolitischen Erfolg zu forcieren und den absehbaren Vereinfachungsdiskurs frühzeitig mit aktiv progressiven Reformen zu verbinden. Auf Ebene der realen Machtungleichgewichte wurde betont, dass die Erpressbarkeit nationaler Regierungen durch mobile Steuerfaktoren nur durch internationale Kooperation zu lösen ist. Ihr sollte oberste Priorität zukommen. Wie gezeigt wurde, bietet die EU hierzu sowohl politisch wie auch strukturell Potential und Ansatzpunkte zur Durchsetzung entsprechender Kooperationsregime, wie auch die Möglichkeit diese international auszudehnen.

Ob und wann es gelingen wird, die neoliberal orientierten Umbauten in europäischen Steuersystemen etwa durch die hier vorgeschlagenen Reformen zu ersetzen, bleibt freilich offen. Die Neudiskussion der Verfassung in Frankreich sowie die Ablehnung der Flattax in Deutschland verdeutlichen die Unvorhersagbarkeit ebenso wie das Potential und die Dynamik gesellschaftlich-politischen Wandels. Auch und gerade im Bereich der Fiskalpolitik ist damit aber jedenfalls eine spannende Zukunft zu erwarten. Wie dieser Band bereits erfreulich dokumentiert: An konkreten Alternativen zur derzeit praktizierten Fiskalpolitik mangelt es nicht.

Literatur

- Altwater F., Fisahn A., Gerstenberger H., Huffs Schmid J. (2005) Eine andere Verfassung ist möglich. Anforderungen an eine europäische Verfassung – Positionen der EU-AG des wissenschaftlichen Beirates von Attac Deutschland. <http://www.attac.de/ueber-attac/beirat/andere-verfassung.php> (abgerufen 23. 1. 06)
- Attac (2005) Konzept einer »Solidarischen Einfachsteuer« (SES). Gerechte Steuern – Öffentliche Finanzen stärken, Attac Deutschland/Verdi
<http://www.attac.de/genug-fuer-alle/neuaufgabe/dateien/steuerkonzept.pdf> (abgerufen 23. 1. 06)
- BEI GEWUM (2005), Mythen der Ökonomie, VSA Hamburg, Beunderman
- Borg Erik (2001) Projekt Globalisierung. Soziale Kräfte im Konflikt um Hegemonie. Offizin Verlag
- Breuss N., Staritz C. (2004) Sozialstaat statt Steuerwettlauf, Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift Nr. 3/2004
- Breuss Nonno (2004) Das Global Tax Justice Network, in: Steuern steuern, Nachrichten und Stellungnahmen der Katholischen Sozialakademie Österreichs 06/2004
- Chomsky, Noam (2000), Profit over People. Neoliberalismus und globale Weltordnung. Hamburg-Wien
- Cnossen, S. (2004) Reform and coordination of corporation taxes in the European Union: An alternative agenda, Bulletin for International Fiscal Documentation, 134-150
- European Commission (1992) Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation (Ruding Report). Luxembourg
- European Commission (1997) A package to tackle harmful tax competition in the EU. COM(97) 564 final. Brussels.
- European Commission (2002) Company taxation in the internal market (Bolkestein Report), COM (2001) 582 final.
- Ey Frank, Schlager Christa (2005) Der EU-Haushalt, Status Quo und Reformvorschläge, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3, S. 355-384
- Femia, Joseph V (1987) *Gramsci's Political Thought*. Clarendon Press, Oxford
- Genschel Philipp (2002) Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union. Frankfurt a. M.: Campus.
- Genser, Bernd (2005) Capital Taxation in an Enlarged EU: The Case of Tax Coordination, in: Capital Taxation after EU Enlargement, Proceedings of OeNB Workshops No. 6, ÖNB, Vienna
- Giegold Sven (2005) Herausforderung Steuersenkungspolitik, in: Wirtschaftspolitische Alternativen im Diskurs, Günter Krause (Hg.), Rosa Luxemburg Stiftung 2005
- Goolsbee, A. (1998) Taxes, Organizational Form, and the Deadweight Loss of the Corporate Income Tax, *Journal of Public Economics* 69, 104-152
- Graetz Michael, Shapiro Ian (2005) Death by a Thousand Cuts: The Fight over Taxing Inherited Wealth, Princeton University Press
- Guger A./ Marterbauer M., langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung WIFO-Monatsberichte 09/2005
- Haas, F.B. (1971) The study of regional integration, in: Lindberg/Scheingold (Hrsg.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge
- Hickel R., Butterwegge C., Ptak R. (1998) *Sozialstaat und neoliberale Hegemonie. Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie*, Berlin, Elefant Press
- Krüger Dirk, Fabrizio Perri (2002) Does Income Inequality Lead to Consumption Inequality? Evidence and Theory. NBER Working Paper No. w9202, September 2002
- Manager.magazin.de (2004) Schröder warnt vor Steuerdumping. 25.04.2004 <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/euro/0,2828,296973,00.html>
- Mark (2005) Brussels to circumvent national veto in company tax law, EU Observer, Brussels
- Michalitsch, Gabriele (2004) Die neoliberale Domestizierung des Subjekts. Von den Leidenschaften zum Kalkül, Frankfurt/New York
- Mutual Agreement of January 23, 2003, Regarding the Administration of Article 26 (Exchange of Information) of the Swiss-U.S. Income Tax Convention of October 2, 1996
- OECD (2006) Main Economic Indicators – Country Comparison Table, 06.01.06
- OECD (1998) Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue. OECD Publications,

ISBN 92-62-16090-6 – No. 50087, Paris

Olson Mancur (1968) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press

Reimon Michel, Felber Christian (2003) *Schwarzbuch Privatisierung*, Überreuter Verlag, Wien

Schmidt, Susanne K. (1998) *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen*

Kommission. Campus, Frankfurt a.M.

Schuch Josef, Zehetner Ulf (Hg) (2001) *Verrechnungspreisgestaltung im internationalen*

Steuerrecht, Linde Verlag

Simon Jeannine (2004) *Wirkungen von Daily Soaps auf Jugendliche*, Fischer Reinhard,

München

Süss Daniel (2004) *Mediensozialisation von Heranwachsenden*, Verlag für Sozialwissenschaften

Weichenrieder Alfons J. (2005) (Why) Do We Need Corporate Taxation? In: *Capital Taxation*

after EU Enlargement, Proceedings of OeNB Workshops No.6, ÖNB, Vienna

Anmerkungen

- 1 Es gäbe Einiges über Verbindungen zwischen einzelnen Forderungen zu sagen: so erweitert beispielsweise die verteilungspolitisch geforderte Beschränkung der Mehrwertsteuern (vgl. Beitrag Lunzer) erst den Spielraum zur Verwirklichung der Ökologische Steuerreform (vgl. Beitrag Schachner) und die effektive Erfassung von Kapitaleinkommen durch automatische Kontrollmitteilungen (vgl. Beitrag Giegold) ist die Voraussetzung um eine höhere Gleichstellung in der Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen zu erreichen (vgl. Beitrag Mum) usw.
- 2 Selbstverständlich sind die Verwirklichungschancen einzelner Forderungen unterschiedlich und hängen von spezifischen Voraussetzungen und politischen Kräftekonstellationen ab. Es gelten auch jeweils unterschiedliche zeitliche »windows of opportunity« (vgl. z. B. explizit etwa bei Beitrag Schleicher zu Umweltsteuern). Da ihnen aber letztlich eine gemeinsame Ablehnung der derzeitigen neoliberalen Steuerpolitik und eine Orientierung an den Eingangs erwähnten Normen und Werten einer progressiven, gerechten Steuerpolitik (vgl. Beitrag Breuss/Staritz/Gall) unterstellt werden darf, lassen sich auch einige gemeinsame Bedingungen und strategische Entscheidungen identifizieren von denen ihre Verwirklichungschancen abhängen.
- 3 Mit diesem (leicht angreifbarem) Hilfsterminus bezeichne ich in der Folge jene politischen Strömungen in Parteien, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, denen eine Abkehr von neoliberalen fiskalpolitischen Dogmen und eine Orientierung an den Eingangs skizzierten Normen und Zielen gemein ist (siehe Beitrag Breuss/Staritz/Gall)
- 4 Ein steigender Anteil des weltweiten Handels wird innerhalb oder zwischen verbundenen Unternehmen abgewickelt und erlaubt daher leichter Gewinnverschiebungen. Zusammen mit einem globalen Trend zur zeitlichen wie räumlichen Ausdehnung der Möglichkeiten zur Verlustverrechnung hat sich der steuerplanerische Gestaltungsspielraum transnational agierender Unternehmen damit stark erhöht (vgl. Schuch 2001).
- 5 Bei den Vorschlägen zur Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage welche eine Wahlmöglichkeit zwischen nationalen und einem einheitlichen EU Standard belassen ist die Reduktion der Steuerbefolgungskosten zu relativieren, da transnational agierende Unternehmen immer noch um die Opportunitätskosten zu berücksichtigen die jeweilig unterschiedlichen nationalen Rechnungslegungsbestimmungen prüfen müssten. Ob sich eine einzige einheitliche Bemessungsgrundlage durchsetzen lässt bleibt hingegen abzuwarten.
- 6 Die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen führt zu höheren Differenzen der Effektivsätze, wo zuvor hohe nominelle Steuersätze durch engeren Bemessungsgrundlagen kompensiert wurden – und umgekehrt.
- 7 Prominente Beispiele sind das Verbot von Wegzugssteuern und die Erhöhung steuerplanerischer Gestaltungsmöglichkeiten durch erweiterte Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Verlustverrechnungen nach dem Mark & Spencer Urteil (vgl. auch Beitrag Saringer).
- 8 Für den Bereich der Umsatzsteuern existieren ja mit Artikel 90-93/ex 95-99 bereits solche direkten Bestimmungen, somit ist der Bezug zu den allgemeinen Vertragsbestimmungen (v. a. der Nicht-Diskriminierung), dem Wettbewerbsrecht und den vier Freiheiten versperrt (vgl. auch Genschel 2002).

Klaus Holz

Die Gegenwart des Antisemitismus

Islamistische, demokratische und
antizionistische Judenfeindschaft

Edition

113 Seiten, € 12.- ISBN 978-3-936096-59-0

»Das ist ein schmaler, aber argumentativ gewichtiger Band.«
Rainer Erb, Das Parlament

www.hauswagner-Edition.de