

Antrag

der Abgeordneten Heike Hänsel, Hüseyin-Kenan Aydin, Monika Knoche, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Diether Dehm, Wolfgang Gehrcke, Dr. Hakki Keskin, Michael Leutert, Ulla Lötzer, Dorothee Menzner, Dr. Norman Paech, Paul Schäfer (Köln), Dr. Kirsten Tackmann, Alexander Ulrich und der Fraktion DIE LINKE.

Flugticketabgabe jetzt – Entwicklungsfinanzierung auf breitere Grundlagen stellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. In Frankreich wird ab dem 1. Juli 2006 eine Abgabe auf Flugtickets erhoben, deren Aufkommen direkt in die Entwicklungszusammenarbeit fließen soll. Dabei sollen innereuropäische Flüge in der Economy Class mit einem, in der Business Class und First Class mit 10 Euro pro Ticket belastet werden. Für transkontinentale Flüge fallen 4 bzw. 40 Euro an. Die Einnahmen fließen in einen Internationalen Fonds zur Finanzierung der Bekämpfung von Aids, Malaria und TBC. In Frankreich wird mit einem jährlichen Aufkommen aus der Flugticketabgabe in Höhe von ca. 200 Mio. Euro gerechnet. Der französische Gesetzesbeschluss hat auch in Deutschland eine Debatte um die Flugticketabgabe entfacht. Sollte sich Deutschland der Initiative anschließen, könnte hierzulande mit einem ähnlich hohen Aufkommen wie in Frankreich gerechnet werden. Sollte die Flugticketabgabe EU-weit eingeführt werden, läge das Gesamtaufkommen nach Schätzungen von Fachleuten bei ca. 2 Mrd. Euro. Einige europäische Länder wie Norwegen, Großbritannien (mit Einschränkungen) und Luxemburg sowie afrikanische, asiatische und lateinamerikanische Länder wie Côte d'Ivoire, Jordanien, Brasilien und Chile haben sich der Initiative bereits angeschlossen.
2. Auf der internationalen „Konferenz zu innovativen Quellen für Entwicklungsfinanzierung“ am 28. Februar und 1. März 2006 in Paris wurde unter deutscher Beteiligung eine „Pilotgruppe für Solidaritätsbeiträge zugunsten von Entwicklung“ gebildet. Nichtregierungsorganisationen im Entwicklungsbereich begrüßen dies und warnen zugleich davor, mögliche künftige Einnahmen aus innovativen globalen Finanzierungsinstrumenten (Flugticketabgabe und andere) auf den Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen (sog. ODA-Quote) anzurechnen und damit den im Europäischen Entwicklungskonsens festgelegten Stufenplan zur Anhebung der ODA-Quote erfüllen zu wollen.
3. Im Koalitionsvertrag kündigten CDU, CSU und SPD an, den Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) am Bruttonationaleinkommen in 2006 auf mindestens 0,33 Prozent, bis 2010 auf mindestens 0,51 Prozent und bis 2015 auf mindestens 0,7 Prozent anzuheben. Damit folgt die Bundesregierung den Mindestanforderungen des im Europäischen Entwicklungskonsens festgeschriebenen Stufenplans. Sollte die ODA-Quote in 2006

tatsächlich auf 0,33 Prozent ansteigen, wäre allerdings erst der Stand von 1994 wieder erreicht. Das angestrebte Niveau der international vielfach vereinbarten 0,7 Prozent läge nach wie vor in weiter Ferne. Der Koalitionsvertrag kündigt als Maßnahmen zur Finanzierung des Stufenplans einen Mix aus nicht näher bezeichneten „innovativen Finanzierungsinstrumenten“, Entschuldungsmaßnahmen und Erhöhung der Haushaltsmittel an. Bisher wurde aber noch keine Aussage darüber getroffen, in welchem quantitativen Verhältnis die drei Finanzierungssäulen zueinander stehen sollen. Der DAC Peer Review der OECD formulierte im Dezember 2005 hierzu: „Die Realisierung des Zielwerts von 0,51 Prozent stellt eine doppelte Herausforderung dar, nämlich einmal Mobilisierung der notwendigen Ressourcen und zum anderen Schaffung der Voraussetzungen für einen wirksamen Einsatz dieser Mittel. Im Hinblick darauf muss die neue Bundesregierung noch einen Stufenplan zur Aufstockung der ODA-Leistungen erstellen und annehmen. Ein solcher Plan würde einen besseren Überblick über die Aussichten für das künftige Wachstum der ODA-Leistungen und die langfristige Vision ermöglichen, die notwendig ist, um umfangreiche zusätzliche Ressourcen einzuplanen und wirksam einzusetzen. In dem Plan sollte klar festgelegt werden, wie weit das ODA-Wachstum über zusätzliche Haushaltsmittel und wie weit es mit Hilfe innovativer Finanzierungsinstrumente zustande kommen soll.“ (Prüfung der Deutschen EZ-Politik und -Programme – wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des DAC, Seite 3).

4. Die Anhebung der ODA im Bundeshaushaltsentwurf 2006 um 300 Mio. Euro oder 8 Prozent gegenüber 2005 lässt sich zur Hälfte auf die Einrechnung der Tsunami-Flutopferhilfe zurückführen. Außerdem werden regelmäßig Leistungen aus dem Schuldenerlass für hoch verschuldete Entwicklungsländer auf die ODA angerechnet. Erlassene Handelsschulden werden voll angerechnet, beim Erlass von im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit gewährten Krediten werden zumindest die nicht mehr zu zahlenden Zinsen als ODA verbucht. Die ODA-Quote erhöht sich dadurch, ohne dass zusätzliche Mittel in den Süden fließen. In den kommenden Jahren muss damit gerechnet werden, dass insbesondere die Entschuldung des Irak stark zu Buche schlagen wird. Die Anrechnung von Entschuldungsleistungen auf die ODA widerspricht allerdings dem Konsens der Entwicklungsfinanzierungskonferenz von Monterrey 2002, dem auch die damalige Bundesregierung beigetreten ist. Darin heißt es unmissverständlich auf Seite 12: „We encourage donor countries to take steps to ensure that resources provided for debt relief do not detract from ODA resources intended to be available for developing countries.“ [Wir regen die Geberländer dazu an, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die für den Schuldenerlass zur Verfügung gestellten Mittel nicht zulasten der ODA-Ressourcen gehen, die den Entwicklungsländern zur Verfügung stehen sollten.]

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. Die Bundesregierung möge dem französischen Beispiel folgen und sich der internationalen Initiative zur Einführung der Flugticketabgabe anschließen. Die Bundesregierung ist aufgerufen, einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Flugticketabgabe vorzulegen, der folgende Eckpunkte beinhaltet:
 - Die Höhe der Abgabe soll sich am französischen Beispiel orientieren.
 - Die Abgabe soll auf alle Flüge erhoben werden, die von Flughäfen in Deutschland starten.
 - Transitpassagiere sind von der Abgabepflicht auszunehmen.
 - Die Einnahmen der Flugticketabgabe sind dem noch einzurichtenden Internationalen Fonds zur Finanzierung der Bekämpfung von Aids, Malaria

und TBC zuzuleiten. Diese Zuleitung ist durch die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes sicherzustellen.

2. Die Bundesregierung soll dem oben erwähnten Internationalen Fonds beitreten und sich zugleich dafür einsetzen, dass
 - der Fonds als eigenständige Institution und nicht innerhalb des Global Fund der Vereinten Nationen eingerichtet wird, um größere Gestaltungsspielräume im Hinblick auf eine möglichst entwicklungsorientierte Verwendung der Mittel und auf eine umfassende Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Arbeit des Fonds zu sichern;
 - an der Arbeit des Fonds nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertreter von dafür kompetenten Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlicher Gruppen des Südens mitwirken und dass diese Arbeit durch ein hohes und verbindliches Maß an Transparenz und öffentlicher Kontrolle geprägt wird;
 - der Fonds Medikamente und medizinische Geräte nicht bei Transnationalen Pharmakonzernen im Norden, sondern bei Herstellern von kostengünstigen Generika im Süden einkauft; dass Ausschreibungsrichtlinien für die Leistungen des Fonds entsprechend ausgerichtet werden;
 - neben der Ausgabe von Medikamenten auch Vorsorge sowie die Finanzierung von Untersuchungen und Labortests einbezogen sind;
 - aus den Mitteln des Fonds auch solche Maßnahmen finanziert werden, die zur Stärkung der staatlichen Gesundheitsvorsorge und zum Auf- und Ausbau einer entsprechenden Infrastruktur in den betroffenen Staaten dienen.
3. Die Bundesregierung wolle sich dazu erklären, in welchen kurzfristigen Etappen sie die längst überfällige Erhöhung der ODA-Quote anvisiert, und dies durch die Benennung konkreter Schritte untersetzen. Die Bundesregierung möge sicherstellen, dass die Verwendung der Einnahmen aus so genannten innovativen Finanzierungsinstrumenten und die Entschuldungsleistungen zusätzlich und getrennt von der ODA verbucht werden und dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Erhöhung des Anteils der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen ausschließlich durch Umschichtungen im bestehenden Gesamthaushalt verwirklicht wird; dass in diesem Sinne
 - die Zuleitung der Einnahmen aus der Flugticketabgabe – so sie eingeführt wird – an den Internationalen Fonds für die Bekämpfung von Aids, Malaria und TBC nicht auf den Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen angerechnet wird;
 - dass auch Leistungen aus Entschuldungsmaßnahmen nicht auf den Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen angerechnet werden;
 - dass temporäre Leistungen, die im Rahmen akuter Nothilfe erbracht werden (Beispiel: Tsunami-Flutopferhilfe), nicht auf den Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen angerechnet werden.
4. Die Bundesregierung wolle die Aufwendungen für die ODA-Leistungen so veranschlagen, dass die genannten Ziele aus dem EU-Stufenplan auch bei einer Nachberechnung des Bruttonationaleinkommens als erreicht bezeichnet werden können. Dabei sind die ODA-Kriterien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD strikt einzuhalten.

5. Die Bundesregierung und namentlich die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wolle sich im Rahmen der „Pilotgruppe für Solidaritätsbeiträge zugunsten von Entwicklung“ für die Etablierung solcher internationaler Finanzierungsmechanismen einsetzen, durch die die transnationalen Unternehmen stärker zur Entwicklungsfinanzierung herangezogen werden (Beispiel: Devisentransaktionssteuer), und Konzepte für deren Umsetzung entwickeln.

Berlin, den 5. April 2006

Heike Hänsel
Hüseyin-Kenan Aydin
Monika Knoche
Dr. Gesine Löttsch
Dr. Diether Dehm
Wolfgang Gehrcke
Dr. Hakki Keskin
Michael Leutert
Ulla Lötzer
Dorothee Menzner
Dr. Norman Paech
Paul Schäfer (Köln)
Dr. Kirsten Tackmann
Alexander Ulrich
Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Transnationale Steuern und Abgaben wären eine angemessene Antwort auf die Globalisierung. Die intensiviertere weltwirtschaftliche Verflechtung hat neue Möglichkeiten geschaffen, Gewinne zu erwirtschaften – darunter auch solche Möglichkeiten, die sich für die soziale Entwicklung strukturell benachteiligter Räume und Bevölkerungsgruppen äußerst negativ auswirken können. Internationale Steuern und Abgaben könnten den Zugriff auf solche Gewinne erleichtern und damit die Globalisierungsgewinner zur Entwicklungsfinanzierung heranziehen und im günstigsten Fall zugleich eine Lenkungswirkung gegen die negativen Auswirkungen der Globalisierung entfalten. Für die Flugticketabgabe trifft das zwar nicht zu. Sie hat keine ökologische Lenkungswirkung und ihr Aufkommen mit im günstigsten Fall EU-weit 2 Mrd. Euro liegt weit unter dem potenziellen Aufkommen, das beispielsweise mit einer Devisentransaktionssteuer erzielt werden könnte. Die Einführung der Flugticketabgabe als im nationalen Rahmen erhobene, aber international vereinbarte und verwaltete und an einen ebenfalls international vereinbarten Verwendungszweck gebundene Abgabe ist jedoch ein wichtiger Beitrag zum Einstieg in international koordinierte Mechanismen zur Entwicklungsfinanzierung.

Weitere Schritte müssen folgen, die Einführung der Devisentransaktionssteuer und globaler Emissionssteuern sollen auf die internationale Tagesordnung gesetzt werden.

Die Flugticketabgabe schränkt weder politische Gestaltungsspielräume noch die Steuersouveränität der beteiligten Staaten ein, denn sie wird vom jedem Land in Übereinstimmung mit den dort geltenden Gesetzen festgesetzt. Grundlage für die Höhe und den Zweck der Verwendung ist eine freiwillige Vereinbarung, die unter den teilnehmenden Staaten ausgehandelt wird. Die Zweckbindung von

Steuern und Abgaben wird international immer stärker akzeptiert und als neue Chance für die Ausweitung politischer Gestaltungsspielräume gesehen.

Die Einnahmen aus der Flugticketabgabe, deren Aufkommen in Deutschland nach Schätzungen bei 250 bis 300 Mio. Euro liegen würde, und mögliche künftige Einnahmen aus weiteren globalen Finanzierungsinstrumenten bzw. deren Zuleitung an den o. g. internationalen Entwicklungsfonds dürfen allerdings nicht auf die ODA-Quote angerechnet werden. Die Versuchung dazu mag groß sein, denn es wird zunehmend deutlich, dass die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Ziele des EU-Stufenplans und des Koalitionsvertrags nicht durch Umschichtungen im Bundeshaushalt erreichen wird. Die Anrechnung der Tsunami-Hilfe auf die ODA und der Beitrag dieser Maßnahme zur ODA-Anhebung in 2006 machen dies deutlich. Die Absicht, auch Leistungen aus dem Schuldenerlass auf die ODA-Quote anzurechnen, wird von Nichtregierungsorganisationen bspw. so kommentiert: „Die reichen Länder nehmen mit einer Hand wieder zurück, was sie mit der anderen gegeben haben.“ (Evangelischer Entwicklungsdienst, November 2005). Im Sinne einer nachhaltig verbesserten Entwicklungsfinanzierung darf die Erhöhung der ODA-Quote nicht über Verrechnungstricks, sie muss mit zusätzlichen Haushaltsmitteln erreicht werden.

