

Mouvement Ecologique asbl
Friends of the Earth - Luxembourg
6, rue Vauban
L-2663 Luxembourg



9/9/2003
tél.: 43 90 30-1 (grénge telefon)
fax: 43 90 30-43 - e-mail: meco@emweltzenter.lu
CCP: IBAN LU16 1111 0392 1729 0000
BCEE: IBAN LU20 0019 1300 1122 4000

044/2003

Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg - Wege zu einer zukunftsfähigen Umwelt-, Sozial- und Finanzpolitik

In der Regierungserklärung von 1994 stand zu lesen, die Regierung beabsichtige Öko-Steuern auf verschiedenen Produkten einzusetzen: auf Verpackungen von flüssigen Lebensmitteln, auf privaten und industriellen Abwässern, auf dem Energieverbrauch und CO₂-Emissionen sowie auf Sonderabfällen.

Aus diesen heeren Wünschen wurde nichts, die Diskussion über Öko-Steuern scheiterte schlichtweg und verschwand in Luxemburg von der politischen Tagesordnung.

1998 dann stellte der Mouvement Ecologique eine Studie zum Thema «Energiesteuerkonzept für Luxemburg» vor, die in seinem Auftrag vom Wuppertaler Institut für Klima, Energie, Umwelt erstellt wurde. Die Autoren der damaligen Studie kamen zur Schlussfolgerung, dass eine Erhöhung der Energiepreise für Luxemburg ökologisch und sozialpolitisch sinnvoll wäre, wobei auch eine gewisse Preismarge zum Ausland beibehalten werden könnte. Die Wuppertaler-Studie wurde damals auch von politischen Kreisen sehr positiv aufgenommen. Mit der Konsequenz, dass ... an sich kaum etwas passierte, jedoch in der Regierungserklärung von 1999 die Idee des Öko-Bonus wiederzufinden ist und die Erstellung einer Studie vorgesehen wird. *“Le principe de l'introduction d'une taxe ecologique trouve l'assentiment des délégations... En vue d'une réforme ecologique de notre Systeme fiscal, le gouvernement entamera un premier pas en réalisant une étude de faisabilité concernant une telle réorientation et en introduisant dans le cadre d'une réglementation communautaire une taxe ecologique énergétique répondant aux criteres suivants : prévisibilité pour tous les acteurs concernés, augmentation graduelle des taxes durant un espace de temps fixe, réutilisation des recettes financières à des finalités sociales et dans le domaine ecologique, en tant qu'instrument de soutien aux entreprises et aux personnes privées d'après le modèle « Oeko-Bonus » dont la mise en œuvre doit s'orienter suivant des criteres de faisabilité de technique fiscale et administrative»*. De facto aber erfolgte nichts konkretes ... Im Rahmen der Budgeterstellung fiel jedoch im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Steuerreform eine nicht unwesentliche Präzedenzentscheidung, mit der geplanten Erhöhung um 7 Cents des Benzinpreises und einer Zuführung der entsprechenden Beträge an den Arbeitslosenfonds.

Der Mouvement Ecologique beauftragte – im Rahmen eines Kofinanzierungsprojektes mit dem Umweltministerium - Dr. Ewingmann des "Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln" mit der Erstellung einer neuen Studie, unter dem Titel "Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg - Wege zu einer zukunftsfähigen Umwelt-, Sozial- und Finanzpolitik".

Debatte über Öko-Steuern - ein Paradigmenwechsel ist notwendig

Der Titel an sich steht stellvertretend für einen Paradigmenwechsel, den auch ein Mouvement Ecologique vollzogen hat.

Geht es doch darum, im sehr konkreten auch die Symbiose zwischen Umwelt - Sozialem - Finanzen / Wirtschaft, den drei Trägern der nachhaltigen Entwicklung, festzuschreiben.

Es geht demnach auch nicht mehr «nur» um die Einführung einer isolierten Öko-Steuer, quasi als «Wunderwaffe» zum Herbeiführen umwelt- und ressourcenschonender Verbrauchsmuster, sondern um eine grundsätzliche Durchsicht des Steuersystems auf seine ökologische und soziale und wirtschaftliche Dimension, aber auch auf seine langfristige Tragfähigkeit.

Deshalb wurde sehr bewusst auf ein Institut zurückgegriffen, bei dem die Finanzwissenschaft im Vordergrund steht, welches aber auch ökologische Prinzipien einfließen lässt - und nicht umgedreht.

Die Ziele der vorliegenden Studie

Ziele der vorliegenden Studie sind

- einerseits zu untersuchen, inwiefern unser Steuersystem als solches langfristig / nachhaltig tragfähig ist
- andererseits festzustellen, inwiefern die richtigen Preissignale aus ökologischer und sozialer Perspektive gesetzt werden
- und inwiefern das heutige System generell den Ansprüchen einer nachhaltigen Entwicklung gerecht wird.

Eine nachhaltige Steuerreform - ein zentrales Element im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie

Eine Steuerreform kann jedoch immer nur ein Instrument im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung darstellen, und andere Massnahmen - u.a. auch auf ordnungspolitischer Ebene - nicht überflüssig machen. Ganz im Gegenteil. Aber: sie muss als zentrales Element angesehen werden.

Dies aus mehreren Gründen

- Luxemburgs Finanzierungssystem steht vor grossen Herausforderungen. Wie auch anderen Ländern stellt die demographische Entwicklung ein Problem dar, es besteht Diskussionsbedarf über die mittel- und langfristige Absicherung der Sozialsysteme, den Umgang mit EU-Entwicklungen (wie z.B. die Steuerharmonisierung werden erhebliche Auswirkungen haben u.a.).
- Im ökologischen Bereich sind erhebliche Defizite festzustellen. Längstens steigen bei uns die CO₂-Emissionen jährlich wieder an - statt einer Reduktion, der Landverbrauch geht

ungehemmt weiter, die Abfallproblematik ist de facto nicht gelöst u.a.

- Es werden falsche Preissignale auch aus sozialer Sicht gesetzt: so wird nach wie vor die Arbeit weitaus stärker besteuert als z.B. der Energieverbrauch; der Tatsache der Begrenzung der Ressourcen wird kaum Rechnung getragen;
- Und nicht zuletzt sind wir auch gerade aufgrund von EU-Entwicklungen, Stichworte sind Emissionshandelsrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie ... zum Handeln gezwungen.

Gründe aktiv zu werden, gibt es demnach ausreichend. Mit der vorliegenden Studie möchte der Mouvement Ecologique einen Beitrag zu einer grundsätzlichen Diskussion über die Bedeutung einer nachhaltigen Reform des Steuerwesens in Zusammenhang mit umweltpolitischen Akzentsetzungen leisten.

Wobei die Hoffnung besteht, dass nicht nur einzelne Detailpunkte diskutiert werden sollen. Nein, es geht vielmehr darum, in einer ersten Phase einen Grund-Konsens über die Analyse der Situation zu finden: Besteht Konsens, dass Handlungsbedarf besteht? Besteht ein Konsens, dass Preiskorrekturen im Steuersystem sinnvoll sind, d.h. dass umweltbelastende Aktivitäten stärker besteuert, umweltgerechtere entlastet werden sollten? Besteht Konsens, dass neue Wege in der Finanzierung der Sozialsysteme Sinn machen? Besteht ein Konsens, dass grundsätzlich das Steuersystem von eminenter Bedeutung für die Dimension einer nachhaltigen Entwicklung ist und in Luxemburg Reformbedarf besteht?

Falls dieser besteht - und diese "erste" Phase einer Debatte ist von eminenter Bedeutung - könnten gemeinsame Instrumente diskutiert, und wohl auch Lösungen für konkrete Probleme gefunden werden.

Der Mouvement Ecologique wird diese Studie den politischen Akteuren vorstellen und sie sehr bewusst auch im Vorfeld der nächsten Wahlen thematisieren. Dies natürlich in der Erwartung, dass es möglich sein wird, dass die politischen Parteien diese zukunftsweisende Debatte aufgreifen und in Wahlprogramme integrieren werden.

Dabei richtet der Mouvement Ecologique einen eindringlichen Appell an die Regierung bereits jetzt - insofern dies sich als notwendig zeigt - Vorarbeiten zu leisten, damit die nächste Regierung zügig an der Umsetzung der Idee arbeiten kann. Ein Fehler wie beim IVL darf nicht wiederholt werden, d.h. dass eine Legislaturperiode lang nur Studien erstellt und Fakten gesammelt werden - die Umsetzung aber noch kaum gegeben ist. Das wäre die Rolle dieser Regierung - an der nächsten aktiv zu werden!

Mouvement Ecologique asbl.
September 2003

Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg **- Wege zu einer zukunftsfähigen Umwelt-, Sozial- und Finanzpolitik -** ***Zusammenfassende Thesen***

AUSGANGSLAGE UND PROBLEME IM STEUER- UND ABGABENSYSTEM IN LUXEMBURG

- Im Luxemburger Steuersystem sind die Lasten der einzelnen Produktionsfaktoren nicht ihrer wirtschaftlichen Produktivkraft entsprechend verteilt. Es bedarf einer Verlagerung von Steuer- und Abgabenaufkommensteilen weg vom Faktor Arbeit (und z.T. Kapital) hin zum Faktor Energie und Umwelt; der Anteil indirekter Steuern wird sich im Rahmen der allgemeinen internationalen Entwicklung erhöhen (müssen). Einige Steuern wie z.B. die Gewerbesteuer und die Grundsteuer sind für die Herausforderungen des 21. Jh. ungeeignet. Gerade das kommunale Finanzsystem bedarf ohnehin der Reform. Auch das Leistungs- und das Finanzierungssystem der Sozialsysteme erfordert langfristig eine neue Balance; angesichts der demographischen Entwicklung ist es mit hohen Risiken verbunden. Diese Aspekte sprechen unabhängig von ökologischen Aspekten für eine Veränderung des Steuer- und Abgabensystems. Zusammen mit ökologischen Schutzaspekten ergeben sich daraus Konturen für ein neues System der Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit.
- Zur Umsetzung der programmatischen Forderungen des Nationalen **Nachhaltigkeitsplanes** wird es erforderlich, die umweltpolitischen Instrumente um Elemente der preiskorrigierenden „ökonomischen Hebel“ zu ergänzen, um dem Äquivalenz- und Verursacherprinzip stärker zur Wirksamkeit zu verhelfen. Ohne solche ökonomischen Instrumente sind die relativen Preise und Kosten zwischen nachhaltigen und nicht-nachhaltigen, zwischen umweltgerechteren und umweltschädlichen Alternativen zu Lasten der ersteren und zu Gunsten der letzteren verzerrt. Eine solche Verzerrung schafft Vorteilhaftigkeiten für die jeweils ungünstigeren Produkte, Verfahren, Energieumwandlungsprozesse und Verhaltensweisen, und gegen solche Markt- bzw. Ertragsvorteile kann staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitsplanung letztlich nicht erfolgreich „anplanen“. Insofern bedarf es der Preiskorrekturen. Dazu können Steuern und Abgaben unter bestimmten Rahmenbedingungen einen wichtigen Nachhaltigkeitsbeitrag leisten; allerdings können sie nicht sämtliche Probleme lösen.
- Die übernommenen nationalen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion bei CO₂ und den übrigen Kyoto-Gasen führen zum einen zu einer absoluten Begrenzung der künftig erlaubten Emissionen. Zum anderen aber begrenzen sie bei konstanter Technologie auch den wirtschaftlichen Entwicklungskorridor. Im Rahmen des Nationalen Zuteilungsplanes nach Art. 9 der EU-Emissionshandelsrichtlinie ist das gesamte künftig verfügbare Emissionspotenzial Luxemburgs auf die volkswirtschaftlich relevanten Emittentengruppen zu verteilen. Dabei kann der für die wirtschaftsstrukturelle Diversifizierung benötigte Spielraum an Emissionsberechtigungen dem Produzierenden Gewerbe nur bereit gestellt werden, wenn es gelingt, die übrigen Emittentengruppen in Verkehr und privaten Haushalten, im „Kraftstoffexport“ und sonstigen Bereichen zum Energie- und CO₂-Sparen zu veranlassen, und zwar - mit Blick auf deren bisheriges Emissionsverhalten - in drastischem Umfang. Besondere Bedeutung wird dabei das künftige Instrumentarium zur Regulierung des extrem emissionsintensiven Verkehrs- bzw. Transportsek-

tors zukommen. Will man die im Burden-Sharing-Abkommen übernommenen Verpflichtungen einhalten, so kommt man um drastische Emissionssenkungen im Verkehrssektor und damit wohl auch um deutlich höhere Kraftstoffsteuern sowie um eine Reform der Kraftfahrzeugbesteuerung nicht herum.

- Das europäische Wasserrecht wird zur Durchsetzung des Verursacherprinzips und zur Vollkostendeckung bei Wasserdienstleistungen der Ver- und Entsorgung zwingen. Dazu werden zum einen die bisher in Luxemburg extrem hohen **Subventionen** für diese Bereiche abgebaut werden müssen, so dass auch die anstehenden Ersatzinvestitionen - vor allem im Kanalnetz und bei den Kläranlagen - kostendeckend über Gebühren bzw. Äquivalenzabgaben zu refinanzieren sind. Zum anderen sind aber nach der Wasserrahmenrichtlinie in Zukunft auch die externen Kosten der Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung anzulasten. Dies kann nur über die staatliche Ebene und letztlich auch nur mit Hilfe von Abgabenelementen (**Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte**) geschehen.
- Das bisherige Luxemburger Steuer- und Abgabensystem belastet die Faktoren **Arbeit und Kapital** in ihrer Relation zueinander in einem einigermaßen ausgewogenen Verhältnis. Der real produktivste Faktor – Energie/Umwelt/Ressourcen - trägt demgegenüber nur einen verschwindend geringen Anteil zum gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen bei. Dadurch wird ein Keil zwischen die Wertschöpfungsbeiträge der einzelnen Faktoren und ihre Kosten- bzw. Entgeltanteile getrieben, so dass keine Angleichung der Grenzproduktivitäten erfolgt und wirtschaftliche Effizienzverluste sowie Nettobeschäftigungsverluste auftreten können. Schon allein aus wirtschaftsstruktureller Sicht bedarf es daher einer zunehmenden Verlagerung der Besteuerungsanteile der Faktoren Arbeit und Kapital auf den Faktor Energie und Umwelt.
- Ähnliche Effizienzverluste bestehen bislang dadurch, dass der besonders knappe Faktor Fläche bzw. Boden in Luxemburg mit einem wesentlich zu geringen steuerlichen Belastungsanteil versehen wird; ein ineffizientes Flächenmanagement und unzureichende Anreize für die mit der Fläche befassten Akteure kommen hinzu. Dies legt eine stärkere, an der Flächennutzung orientierte Besteuerung über eine reformierte Grundsteuer - verbunden mit einer Ablösung der bisherigen, ohnehin überfälligen Einheitswertbesteuerung - nahe. Ergänzend sollte über Versiegelungsabgaben nachgedacht werden.
- Die **Sozialversicherungssysteme** werden bislang vorwiegend durch Belastungen des Faktors Arbeit finanziert, Rd. ein Drittel trägt allerdings das staatliche Budget aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu dieser Finanzierung bei; dies ist zumindest für sogen. versicherungsfremde Leistungen eine systemadäquate Finanzierung. Allerdings müsste auch insoweit die steuerliche Belastungsstruktur für die Zuschusszahlungen an den Faktorbeiträgen zur Entwicklung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung orientiert werden; auch insoweit wären deutlich höhere Anteile über die Energiebesteuerung einzubringen, als dies bisher der Fall ist. Die Aufrechterhaltung des hohen sozialen Leistungsstandards wird im Übrigen bei zunehmendem Durchschnittsalter der Bevölkerung nur bei BIP- bzw. Volkseinkommens-Wachstumsraten finanziert werden können, die zwischen 2 und 4 % geschätzt werden.
- Die Finanzierung von Budget und sozialem Netz wird zu einem großen Teil über Steueranteile sichergestellt, die eine hohe Sensibilität gegenüber Einflüssen aus dem Ausland und aus dem europäischen Recht aufweisen. Luxemburg wird auch weiterhin auf Faktoreinsätze aus den Nachbarstaaten angewiesen sein und es verfügt vorerst über hinreichende Möglichkeiten, sie zu attrahieren. Es wird sich jedoch mittelfristig auf Änderungen im steuerlichen Verteilungsmuster zwischen den Mitgliedstaaten einrichten müssen: auf eine infolge zunehmender Harmonisierung der Steuersätze geringere sprudelnde Quelle aus den speziellen Verbrauchsteuern, auch aus dem Tanktourismus, und - in der längeren Frist - auch auf eine stärkere Zerle-

gung der Lohnsteuer von ausländischen Einpendlern. Hinzu kommt, dass mit dem Eintreten der jetzigen Einpendlergenerationen die Renten- und Pensionszahlungen ins Ausland fließen und dort auch sowohl ausgegeben als auch besteuert werden, ohne dass es dabei zu nennenswerten Rückflüssen nach Luxemburg kommt. Auch diese Szenarien machen es sinnvoll, über eine Steuerstrukturverschiebung unter stärkerer Nutzung von Energie- und Umweltsteuern nachzudenken.

- Zur Unterstützung der steuerlichen Anpassungsschritte wird es erforderlich, den Abbau **faktorproduktivitätsverzerrender Subventionen** voranzutreiben. Dies gilt für sogen. umweltschädliche Subventionen ebenso wie für Transfers, mit denen energie- und in sonstiger Weise faktorineffiziente Sektoren, Unternehmen bzw. Anlagen erhalten und gefördert werden. In besonderer Weise gilt es, die Förderung der energie- und flächenintensivsten Wohnungsform - des Eigenheims bzw. des Einfamilienhauses - nach und nach zurückzuführen.

ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE

Im Rahmen einer längerfristigen Reformstrategie mit einer stärkeren Betonung des Äquivalenzprinzips und der Umschichtung auf indirekte Steuern wird zunächst empfohlen:

- ein systematischer Ausbau von **Energisteuern** zur Korrektur der relativen Faktorbelastungen und zur Unterstützung der CO₂-Minderungspolitik,
- die Einführung von **Abwasser- und Wasserentnahmeabgaben** zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie,
- eine flächenbezogene und höhere Belastung von Grund und Boden als Alternative bzw. Ergänzung der jetzigen einheitswertabhängigen **Grundsteuer**, u.U. ergänzt durch **Versiegelungsabgaben**,
- Umstellung der Bemessungsgrundlage der **Kfz-Steuer**,
- die Einführung von **Abfallabgaben** zu evaluieren.

Es handelt sich also um Vorschläge, die zu einem Teil im Bereich der Produktionsfaktoren, also der Unternehmen, angesiedelt sind, zum anderen Teil die Einkommensverwendung und damit die Kosten der Lebenshaltung der Haushalte betreffen.

Damit aber rückt eine spezifische Luxemburger Gegebenheit für die Umsetzung einer nachhaltigen Steuerreform in den Mittelpunkt: die institutionalisierte Indexierung von Löhnen und die Anpassung der Renten in Abhängigkeit von Veränderungen bestimmter Preisindices. Die spezifische Form der „**Echelle**“ kann selbst dann zu Anpassungen bei Löhnen und Renten und damit aus unternehmerischer Sicht zu Kostenerhöhungen zwingen, wenn sich die Realeinkommenssituation gar nicht verschlechtert; daraus können sich zudem - obgleich die Änderungen der Gesamtheit nützen - Widerstände ergeben.

Dieser automatische Indexierungsmechanismus kann gerade solche Strukturverbesserungen im steuerlichen Bereich behindern, die dem Faktor Arbeit zugute kommen und seine langfristigen Beschäftigungsbedingungen durch Minderung des spezifischen Rationalisierungsdrucks verbessern sollen. Damit würde zugleich ein wichtiger Weg verstellt, auf dem das künftige Einsatzverhältnis der Faktoren Arbeit, Kapital und Energie bzw. Umwelt im Sinne nachhaltig effizienter Potenzialnutzung optimal ausgestaltet werden kann. In diesem Punkt besteht daher für Luxemburg Diskussionsbedarf zwischen den wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Kräften. Im Rahmen einer breiten Debatte zwischen politischen (u.a. Sozialpartner) und gesellschaftlichen Akteuren muss darüber nachgedacht werden, wie man das System in den Fällen interpretiert und handhabt, in denen es unter Wahrung von Realeinkommensstabilität für die jetzt lebenden und arbeitenden

Generationen um strukturelle Verbesserungen im Steuer- und Abgabensystem geht, die den künftigen Generationen zugute kommen sollen.

AUFKOMMENSNEUTRALE UND REALEINKOMMENSICHERNDE VERWENDUNG: DER ÖKOBONUS

Das Mehraufkommen aus ökologisch und nachhaltigkeitspolitisch begründeten Steuererhöhungen und aus neuen Umweltabgaben sollte in einen **Nachhaltigkeitsfonds** gelenkt werden. Nur das Aufkommen aus einer reformierten Grundsteuer und/oder einer Versiegelungsabgaben sollte unmittelbar den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Für den gesamten Rest der Zusatzeinnahmen dient der Fonds als „Sammelstelle“ für die Rückführung der Mittel in den Kreis der Belasteten. Dabei soll das Prinzip der Erstattung identischer Beträge pro Kopf gelten. Im Zusammenhang mit Ökosteuern hat sich dafür der Begriff des **Ökobonus** durchgesetzt. Die Rückführung der Mittel kann nach unterschiedlichen Verfahren und Prioritäten gestaltet werden:

- Das auf den ersten Blick einfachste Modell besteht in der **Direktausschüttung** des Ökosteueraufkommens an die Bürger in Höhe eines gleichen Pro-Kopf-Betrages. Im Hinblick auf die Technik der Rückzahlung bieten sich wiederum unterschiedliche Verfahren an, die hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile diskutiert werden müssten.
- Alternativ könnte die Rückerstattung über das **Krankenversicherungssystem** abgewickelt werden, indem z.B. ein gleicher Pro-Kopf-Betrag zur entsprechenden Senkung der individuellen Beitragszahlungen - evtl. im Bereich der Krankenversicherung oder der Pflegeversicherung - verwendet wird.
- Schließlich könnte man sich in einer langfristigen Perspektive auch vorstellen, über die Rückzahlung eine neben der Rentenversicherung zu führende **Alterszusatzversicherung** zu begründen, in die der Staat für jeden Bürger einen identischen Pro-Kopf-Jahresbetrag einzahlt.

DIE POSITIVEN KONSEQUENZEN

Bei einem solchen Grundmuster für eine nachhaltigkeitsorientierte und ökologische **Steuer- und Abgabenreform** könnten

- eine Umstrukturierung der steuerlichen Faktorbelastung und damit der langfristigen Faktoreinsatzrelationen,
- » eine aufkommensneutrale Steuerreform,
- eine Umschichtung aus der kurzfristigen Einkommensverwendung in längerfristige Vorsorgeaufwendungen und
 - ein lenkender preissteuernder Impuls zur Entlastung der Umwelt,
 - ein erster Beitrag zur kommunalen Finanzreform
- miteinander und mit einer längerfristigen Konsolidierung der sonst angesichts der demographischen Entwicklung schnell expandierenden sozialen Versicherungsansprüche verbunden werden,
- ohne dass die der Lohnindexierung und den übrigen sozialen Absicherungsmechanismen zugrunde liegenden Schutzziele verletzt würden.
 - Die Bezieher niedriger Einkommen könnten sogar besser gestellt werden.