

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

- Kurzfassung -

im Auftrag von
Mouvement Ecologique Luxemburg

von
Dr. Dieter Ewringmann

Köln 2003

Auftrag und Aufgabenstellung

(1) Im Auftrag von Mouvement Ecologique und mit finanzieller Förderung des Luxemburger Umweltministeriums sollte ein Strategie- und Perspektivpapier für eine ökologisch orientierte Reform des Luxemburgischen Steuer- und Abgabensystems erarbeitet werden, die dem Ziel einer nachhaltigen Gesamtentwicklung des Landes dadurch Rechnung trägt, dass

- sie ein funktionsfähiges und dauerergiebiges öffentliches Finanzierungssystem bewahrt;
- sie zugleich dort, wo dies sinnvoll ist, die öffentlichen Abgaben als langfristiges Preissignal für eine strukturelle Abkopplung der Umwelt- und Ressourcenverbräuche vom Wirtschaftsergebnis nutzt; dabei geht es neben Energie und allen mit der Energieumwandlung verbundenen Schadstoffen und Beeinträchtigungen vor allem um Fläche, Wasser und Abfall;
- sie den Aspekten wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit Rechnung trägt.

Eine erste Bilanz der bisherigen Überlegungen, inwieweit das Luxemburger Steuersystem reformbedürftig ist und wie es im Hinblick auf die künftigen fiskalischen, wirtschaftlichen, sozialen und nicht zuletzt ökologischen Herausforderungen verbessert werden könnte, wird hiermit vorgelegt.

(2) Darin können allerdings die mit dem Luxemburger Steuersystem zusammenhängenden wirtschaftlichen sowie fiskalischen, ökologischen und sozialen Aspekte nur in groben Umrissen gestreift werden. Es handelt sich um eine *qualitative Studie*, die als Grundlage für eine noch gründlichere Aufarbeitung und für eine Detailplanung einer umfassenden Finanz- und Steuerreform in Luxemburg dienen soll. In einer solchen weiterführenden Arbeit wird es auch darum gehen, quantitative Analysen der Aufkommens- und Lenkungseffekte von Steuerreform- und Änderungsvorschlägen auf Modellbasis zu erstellen; dies war hier im Rahmen des vorgegebenen Budgets nicht möglich. Da sich die Arbeiten – gerade wegen des intensiven Diskurses – über einen längeren Zeitraum erstreckten und später als geplant in diesen Bericht mündeten, konnten auch nicht die aktuellsten Daten berücksichtigt werden; um eine einheitliche Basis herzustellen, wird in der Regel auf Statistiken des Jahres 2000 zurückgegriffen; da es vor allem auf strukturelle Aussagen ankommt, sind damit aber keine wesentlichen Beschränkungen verbunden.

Das hiermit vorgelegte Papier soll insofern vor allem eine Grundlage für weitere Gespräche zwischen den an einer nachhaltigen Gesamtstrategie für Luxemburg Interessierten und Mouvement Ecologique darstellen, weitere Expertengespräche vorbereiten und der Meinungsbildung über Fragen der ökologischen sowie nachhaltigen Reform des Steuersystems in Luxemburg dienen. Erst in einer weiteren Phase soll daraufhin ein umfassender Endbericht erstellt werden.

Nachhaltigkeit als ethische Herausforderung für künftige Politikgestaltung

(3) Das Leitbild Nachhaltiger Entwicklung verlangt, die Bedürfnisse zukünftiger Generationen in den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen der heute Lebenden angemessen zu berücksichtigen. Den nachfolgenden Generationen sollen zumindest die gleichen Potenziale für Wohlstand und Entwicklung hinterlassen werden, wie sie den heutigen Generationen zur Verfügung stehen. Dazu gehört neben wirtschaftlichen und sozialen Potenzialfaktoren das angesichts seiner absoluten Knappheit besonders problematische Natur- bzw. Ökokapital, dessen Verfügbarkeit zugleich die Voraussetzung für den Erhalt der übrigen Potenziale darstellt.

(4) Nachhaltigkeit betrifft auch die Finanz-, Budget- und Steuerpolitik; auch durch sie sollen keine Lasten vererbt werden. Eine nachhaltige Finanzpolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie die für die Gemeinschaft notwendigen öffentlichen Güter dauerhaft bereit stellt und die zu ihrer Finanzierung erforderliche langfristige Ergiebigkeit des Steuer- und Abgabensystems sichert. Das Steuer-

system darf also nicht mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Lenkungsaufgaben überfordert werden, die zur Erosion der eigenen Steuerbemessungsgrundlagen beitragen könnten; dies hätte möglicherweise durch zunehmende Staatsverschuldung eine Belastung künftiger Generationen zur Folge. Es muss aber auch darauf geachtet werden, dass nicht – allein um die Schuldenaufnahme zu vermeiden – wichtige Ausgaben für Investitionen in die Zukunft und in ein nachhaltiges Wirtschafts-, Öko- und Sozialsystem unterlassen werden. Unter diesen Aspekten ist das Nachhaltigkeitsprinzip, das jede Generation zur Beschränkung auf die Erträge mahnt und von einer Verringerung der Kapitalstöcke abhalten will, gerade wenn es die ökologische Nachhaltigkeit einfordert, im Kern sogar ein ökonomisches Postulat: Es sichert die Grundlagen für eine dauerhafte Bedürfnisbefriedigung.

(5) Von diesem Grundverständnis geht letztlich auch der Nationale Plan für eine nachhaltige Entwicklung in Luxemburg aus, der eine Gleichrangigkeit von ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung postuliert. Der Plan spricht sich für eine weitreichende nachhaltige und marktkonforme Reform des gesamten öffentlichen Finanzsystems, der öffentlichen Ausgaben wie der Steuern, aus. Da die Internalisierung der umweltspezifischen und sozialen externen Kosten marktgerecht und effizient nur über ein System von Steuern bzw. Abgaben (oder kostenpflichtig auszugebenden Zertifikaten) umgesetzt werden kann, kommt einer kontinuierlichen Anpassung der bestehenden Steuer- und Abgabenstruktur und ihrer nachhaltigen Reform sogar eine zentrale Bedeutung im Rahmen des gesamten Nachhaltigkeitsplanes und insbesondere als umweltpolitisches Anreiz- bzw. Umlenkungsinstrument zu.

Die Basis für eine nachhaltige Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik in Luxemburg

(6) Das Nachhaltigkeitsprinzip stellt nicht nur die Umweltpolitik, sondern auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik in Luxemburg vor große Herausforderungen. Luxemburg ist – auch wenn die beiden letzten Jahre konjunkturbedingt etwas eingetrübt waren – ein reiches Land, das seinen jetzt lebenden Einwohnergenerationen ein Einkommensniveau „geschaffen“ hat, dessen Höhe im internationalen Vergleich nahezu konkurrenzlos ist. Seine Aufrechterhaltung für künftige Generationen ist aber gerade angesichts dieses hohen Ausgangsniveaus, der bisherigen Struktur der für Produktion bzw. Wertschöpfung eingesetzten Potenzialfaktoren und der damit einhergehenden Abhängigkeiten mit besonderen Anforderungen, Problemen und Risiken verbunden:

(7) Luxemburgs **Wirtschaft** ist auf dem Weg in den dritten und vierten Sektor weit vorangeschritten. Die früher dominierende Eisen- und Stahlindustrie trägt nur noch rd. 1/5 zur industriellen Bruttowertschöpfung bei. Zwar ist die Bedeutung anderer Industriebranchen gewachsen. Dies hat aber die sinkende Bedeutung des sekundären Sektors für die Wertschöpfung sowie die Arbeitsplätze nicht verhindern können. Zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor hat sich der Finanzsektor entwickelt. Er stellt so etwas wie die Lokomotive der Luxemburger Gesamtentwicklung dar. Luxemburg unterliegt damit auch den Risiken dieses Sektors in besonderem Maße. Die Sektoralstruktur Luxemburgs bedarf insoweit der Diversifizierung; dazu gehören auch Rahmenbedingungen, die dem Produzierenden Gewerbe neue Entwicklungsspielräume – nicht zuletzt für die Nutzung von Umweltressourcen – eröffnen.

(8) Die große Wirtschaftskraft ist in Luxemburg mit einem hohen Standard an **sozialer Sicherung** verbunden. Das System der sozialen Absicherung wird getragen u.a. von einem garantierten Mindesteinkommen, von einem Mindestlohnsystem, einer indexierten Anbindung der Löhne an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, einer Arbeitslosenunterstützung und einem System der Sozialversicherung sowie von zahllosen Förderungs- und Unterstützungstatbeständen aus dem öffentlichen Budget. Damit ist ein hoher Finanzierungsaufwand verbunden und ein differenziertes Umverteilungssystem. Trotz des hohen sozialen Sicherungs- und Leistungsniveaus sind die Arbeitskosten noch verhältnismäßig niedrig, nicht zuletzt da die individuellen Beiträge zu den Sozial-

versicherungen und die damit verbundenen Personalnebenkosten durch eine staatliche Drittelbeteiligung aus dem allgemeinen Steueraufkommen begrenzt bleiben.

(9) Dementsprechend weist Luxemburg auch eine relativ hohes **Staatsbudget** mit entsprechender Staats- und Abgabenquote auf, also eine vergleichsweise hohe volkswirtschaftliche Gesamtbelastung durch Steuern und Sozialabgaben. Immerhin betrug die Steuer- und Abgabenquote als Anteil am BIP im Jahr 2000 noch 41,7 %. Selbst nach den Steueranpassungen der Jahre 2001 und 2002 und nach dem beschlossenen Abbau der Vermögensteuer wird Luxemburg in volkswirtschaftlichen Kategorien kein „Niedrigsteuerland“, wenngleich die einzelnen Steuersätze für die Betroffenen durchaus moderat und attraktiv sind. Die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit tragen zu knapp 40 % zum gesamten Abgabenaufkommen bei. Aus der Besteuerung von Unternehmenseinkünften und Vermögen stammen immerhin rd. 33 % des Abgabenaufkommens, aus der Besteuerung des Konsums (ohne umweltrelevante Energiesteuern) kommen rd. 20 %, aus der Energie- und Ressourcenbesteuerung aber – und das beleuchtet eines der zentralen strukturellen Probleme – nur 7 %. Wegen des über 50 % liegenden Anteils der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen folgt daraus eine im europäischen Vergleich recht moderate steuerliche Belastung des Faktors Arbeit, während der Faktor Kapital im europäischen Vergleich einen durchaus beachtlichen Anteil zum gesamten Steueraufkommen beiträgt; hier weist Luxemburg allerdings auch untypische Strukturmerkmale auf. Bei der Belastung des Faktors Arbeit mit Lohnnebenkosten schneidet Luxemburg im europäischen Standortvergleich recht gut ab: Die Unternehmen haben relativ geringe Arbeitgeberanteile in die Sozialversicherung zu zahlen; allerdings sind sie – wie die Arbeitnehmer auch – auf dem Umweg über die staatliche Drittelfinanzierung mit ihren allgemeinen Steuerzahlungen zusätzlich an den Sozialkosten beteiligt.

(10) Beim Schutz der **Umwelt, der Ressourcen und der natürlichen Lebensgrundlagen** bekleidet Luxemburg nicht jene Spitzenplätze wie im wirtschaftlich-sozialen Bereich. Im Gegenteil: Die wirtschaftliche Entwicklung ist nach wie vor sehr energieintensiv und daher auch mit einem hohen CO₂-Emissionsniveau verbunden; im Pro-Kopf-Ausstoß rangiert Luxemburg immer noch hinter den USA an zweiter Stelle. Auch der Pro-Kopf-Verbrauch an Wasser ist mit rd. 170 Liter pro Einwohner und Tag überdurchschnittlich hoch. Auf der Abwasserseite sind bei sehr hohen Anschlussgraden die Sammlungs- und Reinigungssysteme reparatur- und ausbaubedürftig. Und auch bei der Abfallentstehung ist Luxemburg noch weit von Nachhaltigkeitsstandards entfernt. Schließlich wird auch die knappe Fläche Luxemburgs nicht nachhaltig bewirtschaftet, erst recht im Hinblick auf eine Perspektive mit 700.000 Landesbürgern. Insoweit wird es besonderer Anstrengungen bedürfen, um auch auf diesem Felde mit der Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen zugleich die Chancen für eine dauerhafte wirtschaftliche und sozial akzeptierte Entwicklung zu wahren.

(11) Die dauerhafte Leistungsfähigkeit des bisher überaus erfolgreichen Luxemburger Systems hängt vom wirtschaftlichen Wachstum, von der Pflege der eigenen Potenziale, der ergänzenden Verfügbarkeit ausländischer Potenzialfaktoren, von der damit verbundenen Dauerergiebigkeit des Steuer- und Abgabensystems und von einer darauf abgestellten moderaten Entwicklung der Ansprüche, auch und nicht zuletzt der Ansprüche an Natur und Umwelt ab. Störungen des kontinuierlichen Wachstumspfad, Ineffizienzen in der Faktorkombination bzw. der Potenzialnutzung, Abhängigkeiten des Steuersystems von nicht steuerbaren europäischen Entwicklungen, Migrationsgewinne und vor allem die Altersstruktureffekte machen das System anfällig und reformbedürftig; diese Risiken zeichnen sich immer deutlicher ab.

Nachhaltigkeitsdefizite im Steuer- und Abgabensystem

(12) Im Nationalen Nachhaltigkeitsplan sind die meisten strukturellen Probleme deutlich angesprochen worden, auch wurden Handlungsprogramme entworfen. Eine Reform der Finanzpolitik, insbesondere eine marktkonforme und umweltgerechte **Reform der Steuern und Abgaben** steht

sogar im Mittelpunkt dieses Konzeptes. Es fehlt jedoch bislang an seiner Umsetzung und insofern auch in vielen Politikbereichen an einem Instrumentarium, das der politischen Deklamation echte Handlungsanreize für Unternehmen und private Haushalte folgen lässt. Zudem werden die Finanzierungslasten nicht nach Maßstäben verteilt, wie sie einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Die bisherigen Versuche, das Steuersystem nachhaltiger umzugestalten, sind gescheitert. Dabei gibt es auch in Luxemburg nicht nur hinreichende Spielräume für eine solche Reform – eine Reform ist sogar dringend erforderlich. Während die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit zu knapp 40 %, die Besteuerung von Unternehmenseinkünften und Vermögen bisher immerhin zu rd. 33 % und die Verbrauchsbesteuerung (ohne umweltrelevante Energiesteuern) zu rd. 20 % zum gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen beitragen, bleiben Energie und Umwelt nahezu von volkswirtschaftlichen Abgabelasten verschont: Aus der Energie- und Ressourcenbesteuerung stammen lediglich 7 % des Gesamtaufkommens. Daraus resultieren nicht nur ökologische Systemmängel. Die Strukturen belasten auch die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und eine nachhaltige Finanzierung der Sozialsysteme sowie der gesamten öffentlichen Güter.

(13) Durch die Mängel im bestehenden System werden vor allem **wirtschaftliche Entwicklungschancen vertan**: Im volkswirtschaftlichen Gesamtzusammenhang sollten die Gewichte, mit denen die Produktionsfaktoren zur Entstehung der Wertschöpfung beitragen, d.h. die Produktionselastizitäten der Faktoren, in etwa ihren Kosten- und Entgeltanteilen (Faktorentgelte und Steuern) entsprechen. Technologisch-empirische Untersuchungen zur Bestimmung der Produktionselastizitäten haben für viele Länder gezeigt, dass die Produktionselastizität der Energie mindestens so groß ist wie diejenige der übrigen Faktoren. Innerhalb der Industriesektoren ist sie mit rd. 50 % sogar genau so groß wie die Produktionselastizitäten für Arbeit und Kapital zusammen. Demgegenüber betragen die Kosten inkl. der Steuern nur einen geringen Bruchteil der Kosten- und Steuerlast von Arbeit und Kapital. In Luxemburg entfallen nur rd. 7 % des Steueraufkommens auf die Energie- und Ressourcenbesteuerung. Der gesamte Kostenanteil bleibt dadurch extrem weit hinter der Produktivität dieser Ressourcen zurück. Das Steuer- und Abgabensystem trägt insoweit zur ineffizienten Kombination der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren bei. Es belastet zwar die Faktoren Arbeit und Kapital in ihrer Relation zueinander in einem einigermaßen ausgewogenen Verhältnis, belässt aber den produktivsten Faktor – Energie und Ressourcen – auf einem minimalen Belastungsniveau. 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. Um die dadurch gegenwärtig vorhandenen Effizienzreserven künftig ausschöpfen zu können, bedarf es schon allein aus wirtschaftsstruktureller Sicht einer zunehmenden Verlagerung der volkswirtschaftlichen Besteuerungsanteile der Faktoren Arbeit und Kapital auf den Faktor Energie (und Umwelt).

(14) Durch die bestehende Steuerstruktur wird auch **gegen das Prinzip ökologischer Nachhaltigkeit verstoßen**. Dazu wäre es nämlich erforderlich, die vorhandenen umweltpolitischen Instrumente um Elemente der preiskorrigierenden „ökonomischen Hebel“ zu ergänzen. 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. Gegen solche Markt- bzw. Ertragsvorteile kann staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitsplanung letztlich nicht erfolgreich „anplanen“ und regulieren. Insofern bedarf es der Preiskorrekturen. Dazu können Steuern und Abgaben unter bestimmten Rahmenbedingungen einen wichtigen Nachhaltigkeitsbeitrag leisten. Dies gilt auch und in besonderem Maße im Hinblick auf den Faktor Fläche bzw. Boden. Er ist in Luxemburg mit einem wesentlich zu geringen steuerlichen Belastungsanteil versehen; dies legt eine stärkere Flächenbesteuerung über die Grundsteuer – verbun-

den mit einer Ablösung der bisherigen Einheitswertbesteuerung – und möglicherweise eine Ergänzung durch spezielle Versiegelungsabgaben nahe.

(15) Schließlich bedarf das Steuer- und Abgabensystem auch im Hinblick auf **die soziale Dimension der Nachhaltigkeit** einer Anpassung. 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.

Aufgrund einiger Sonderfaktoren sind in Luxemburg die Anteile des Steueraufkommens auf Unternehmenseinkünfte und Vermögen bzw. auf den Faktor Kapital in Relation zu ihrem Anteil am Volkseinkommen und im Vergleich zum Faktor Umwelt und Energie höher als in den meisten europäischen Nachbarstaaten. Dafür sind nach der offiziellen Abgrenzung die Lohnnebenkosten relativ gering. Dies wiederum ist darauf zurück zu führen, dass die Sozialversicherung durch Staatszuschüsse mitfinanziert wird, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen stammen.

(16) Zur Unterstützung der steuerlichen Anpassungsschritte wird es zudem erforderlich, den **Abbau faktorproduktivitätsverzerrender Subventionen** in Form von Steuervergünstigungen und direkten Ausgabenprogrammen 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.

Internationaler Anpassungsdruck

(17) Fasst man diese Aspekte zusammen, so muss bereits aus ureigenem nationalem Interesse eine Reform des Steuer- und Abgabensystems in Angriff genommen werden. Ein zusätzlicher Handlungsdruck entsteht durch europäische Rechts- und Harmonisierungsentwicklungen im steuer- und umweltpolitischen Bereich:

(18) Die übernommenen nationalen Verpflichtungen zur **Emissionsreduktion bei CO₂** und den übrigen Kyoto-Gasen führen zum einen zu einer absoluten Begrenzung der künftig erlaubten Treibhausgasemissionen. 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 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. Dies gilt in besonderem Maße für den Verkehrs- bzw. Transportsektor; daher werden *Mineralölsteuer* und *Kfz-Steuer* auf die Reformagenda gesetzt werden müssen. Zudem müssen die unternehmerischen Emissionen aus Anlagen, die nicht dem Emissionshandel unterworfen werden, mit finanziellen Belastungen konfrontiert werden, die in etwa den Kosten von CO₂-Zertifikaten entsprechen. In beiden Fällen werden steuerliche Ansätze (oder eine Ausdehnung von Zertifikatsstrategien) unumgänglich sein.

(19) Die europäische **wasserrechtliche** Entwicklung wird auf absehbare Zeit 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 refinanziert werden müssen. Zum anderen sind aber nach der Wasserrahmenrichtlinie – übrigens in Übereinstimmung mit dem Nationalen Nachhaltigkeitsplan – 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 geschehen; zumindest sind solche Lösungen die effizientesten Maßnahmen.

(20) Mehr und mehr gerät die Luxemburger Steuerpolitik und –entwicklung unter den harmonisierenden Einfluss der EU-Steuerinitiativen. Gerade dieser europäische Einfluss wird es dem Land zunehmend schwerer machen, seine bisherigen Steuerbesonderheiten, die bewusst, durchaus gezielt und geschickt als Mittel des internationalen System- und Standortwettbewerbs eingesetzt werden, dauerhaft aufrecht zu erhalten.

- Dies betrifft langfristig insbesondere die hohen Mineralölsteuereinnahmen aus dem Tanktourismus, die attraktiv niedrigen spezifischen Steuersätzen zu danken sind. Die Besteuerung von Kraft- und Treibstoffen trägt mit rd. 7 % zum Gesamtsteueraufkommen bei. Rund 60 % dieses Aufkommens ist auf den Tanktourismus zurückzuführen, der preisreagibel auf die steuerlich induzierten Preispräferenzen in Luxemburg reagiert. Hier wird die zunehmende Harmonisierung langfristig zu einer vorsichtigen Annäherung der Steuersätze führen, auch wenn vorerst noch eine Beibehaltung des Privilegs möglich ist.
- Es gilt auch für die hohen Lohnsteuereinnahmen aus den Einkünften der vielen „Frontaliers“, die ihr Einkommen ganz am Arbeitssitz versteuern, ohne dass ihre Wohngemeinden im Ausland zu einer angemessenen Beteiligung für die von ihnen aufrecht zu erhaltende Infrastruktur gelangten. Von den rd. 245.000 in Luxemburg abhängig Beschäftigten pendeln rd. 100.000 Personen täglich nach Luxemburg ein. Dies hat dazu geführt, dass Luxemburg dem „Rest der Welt“ Lohneinkommen in Höhe von 3,3 Mrd. EUR zahlt, während es aus dem Ausland nur rd. 0,6 Mrd. EUR empfängt. Die von den Ausländern erzielten Lohneinkünfte machen immerhin rd. 32 % der gesamten Luxemburger Lohneinkommens aus. Von den Einpendlern wird auch rd. ein Drittel der vom Faktor Arbeit über Lohnsteuer und Solidaritätsbeitrag natürlicher Personen sowie Sozialversicherungsbeiträge erhobenen Zwangseinnahmen geleistet. Längerfristig wird man sich hier auf eine „Aufkommenserlegung“ einstellen müssen.
- Die Frontaliers stellen auch im Hinblick auf ihre Alterseinkünfte ein Sonderproblem dar. Nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben werden sie zwar Luxemburger Renten bzw. Pensionen empfangen, diese aber in ihren Heimatländern ausgeben und versteuern, so dass weder die Einkommenserzielung noch die Verwendung zum Luxemburger Steueraufkommen beitragen wird.

Konsequenzen und Reformempfehlungen: Verlagerung der Steuerlasten

(21) Fasst man Ausgangssituation, Nachhaltigkeitsperspektive, internationalen Systemdruck und steuersystematische Anknüpfungspunkte zusammen, so müssten für Luxemburg die Steueraufkommensstrukturen deutlich geändert werden. Aus wirtschaftlichen Effizienzgründen, zur systemgerechten Finanzierung der sozialen Systeme und zur Abkopplung der Umwelt- sowie Ressour-

cenverbräuche vom wirtschaftlichen Wachstum bedarf es einer Verlagerung von Steuerlasten auf die Faktoren Energie und Umwelt. Dies wird nur in einem längerfristigen Prozess möglich sein. Kurz- bis mittelfristig müssen aber zumindest

- ein systematischer Ausbau von **Energiesteuern** zur Korrektur der relativen Faktorbelastungen und zur Unterstützung der CO₂-Minderungspolitik,
- die Einführung von **Abwasser- und Wasserentnahmeabgaben** zur Umsetzung der Wasser-rahmenrichtlinie,
- eine flächenbezogene und höhere Belastung von Grund und Boden als Alternative bzw. Ergänzung der jetzigen einheitswertabhängigen **Grundsteuer**, u.U. ergänzt durch **Versiegelungsabgaben**,

auf die Reformagenda gesetzt werden. Darüber hinaus sollte über „kleinere“ Steuerkorrekturen und Abgabeneingriffe nachgedacht werden,

- die bei der Bemessungsgrundlage der **Kfz-Steuer** oder
- beispielsweise bei **Abfallabgaben**

ansetzen könnten. Es handelt sich also stets um Anknüpfungspunkte, 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.

Das Luxemburger Umsetzungsproblem: Die Automatik in Lohn- und Rentenanpassung

(22) 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. Dies kann ökosteuerliche Reformen im Sinne des Nachhaltigkeitskonzeptes erschweren.

(23) Die aus wirtschafts-, finanz- und umweltpolitischen Gründen dringend erforderlichen Strukturverbesserungen im Steuer- und Abgabensystem lassen sich nämlich letztlich nur auf dem Wege der Preiskorrektur durch spezielle Steuern auf die Faktoren Energie und Umwelt volkswirtschaftlich effizient und angemessen umsetzen. Solche Steuern gehen aber unmittelbar in die Verbraucherpreise (und soweit sie betriebliche Produktionsmittel z.B. beim Mineralöl betreffen auch in die Produktionskosten) ein. Selbst wenn sich bei einer aufkommensneutralen Umstrukturierung von Steuerlasten gleichzeitig die persönlichen Besteuerungselemente im selben Umfang verringern und insoweit Realeinkommensneutralität gewährleistet ist, greift – soweit sich der Preisindex um 2,5 % erhöht – prinzipiell der automatische Anpassungsmechanismus, der dann über die Löhne als Faktorkosten und anschließend über die lohnangepassten Sozialleistungselemente „durchgereicht“ wird und letztlich auf die Überwälzungsnotwendigkeiten und Überwälzungsspielräume der Unternehmen einwirkt.

(24) Dieser Mechanismus 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.*

Ein Lösungsansatz: Ökobonus zur Realeinkommenssicherung

(25) Bei einer solchen Reform sollte das Postulat der Aufkommensneutralität in dem Sinne gewahrt werden, dass entweder die ökologisch begründeten Steuermehreinnahmen durch Steuer- und Abgabensenkungen an anderer Stelle kompensiert oder in Form eines **Ökobonus** unmittelbar zugunsten der Bevölkerung ausgeschüttet werden. Solche Regelungen sind zwar mit Transaktionskosten verbunden, die der Effizienz einer Steuerstrukturreform abträglich sein können. In Luxemburg dürften diese Kosten aufgrund der geringen *Systemgröße* jedoch relativ gering sein. Davon wäre insbesondere auszugehen, wenn man die Auszahlungsmechanismen an bestehende Zahlungssysteme ankoppelt. Dazu sind in besonderem Maße bestehende Sozialsysteme geeignet. Da es in erster Linie – wie ausführlich dargestellt – um eine Umschichtung der steuerlichen Faktorenbelastung weg vom Faktor Arbeit (und partiell auch vom Faktor Kapital) und hin zu den Produktionsfaktoren Energie und Umwelt geht, und da gleichzeitig die Arbeits- und Kapitalbesteuerungseinkünfte die aufgrund der demographischen Entwicklung zukünftig problematischer werdenden sozialen Sicherungssysteme allein bzw. zum allergrößten Teil finanzieren, bietet es sich an, das Aufkommen in diesen Bereich zurück zu lenken; allerdings ist auch eine ungebundene Ausschüttung an die Bürger möglich.

(26) Angesichts der konkreten Luxemburger Verhältnisse könnte man dabei *andere Wege* als z.B. in Deutschland gehen und in den Beratungen der Parteien und der anderen relevanten politisch-gesellschaftlichen Institutionen unter Einbeziehung der Tripartite u.a. folgende Möglichkeiten in Erwägung ziehen:

- 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.

Da höhere Einkommensgruppen aufgrund höherer Energie- und Umweltverbräuche zu den Energie- und Umweltsteuern – selbst wenn sie im Verhältnis zum Einkommen regressiv belastet sind – *absolut* höhere Zahlungen zum Steueraufkommen beitragen, erfolgt bei alle genannten Formen der Ausschüttung gleich großer Pro-Kopf-Beträge zugleich eine Realeinkommensstärkung niedriger Einkommensgruppen.

(27) Das Mehraufkommen aus ökologisch und nachhaltigkeitspolitisch begründeten Steuererhöhungen und aus neuen Umweltabgaben könnte dazu zunächst in einen **Nachhaltigkeitsfonds**

gelenkt werden, von dem aus auch Zahlungen an die Bürger bzw. die Zuzahlungen der Pro-Kopf-Beträge in die Versicherungssysteme nach Abzug entsprechender Verwaltungs- bzw. Transaktionskosten geleistet würden. Dafür kommen von den zuvor diskutierten Abgaben und Steuern grundsätzlich alle Energiesteuerzusätzeinnahmen, aber auch die im Rahmen der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie zu erhebenden Abwasserabgaben und Entnahmeabgaben in Betracht.

(28) Wie mit den Abgaben- und Steuerbestandteilen umzugehen ist, die von Unternehmen direkt gezahlt werden, bedarf einer besonderen Übereinkunft; sie hängt vor allem von der Hypothese über die Überwälzung dieser Zusatzabgaben auf die Luxemburger Bürger ab. Eine direkte Rückerstattung an Unternehmen dürfte aus beihilferechtlichen Gründen unmöglich sein.

(29) Bei einer Umgestaltung der **Grundsteuer** zu einer Flächennutzungssteuer oder bei Einführung ergänzender bzw. alternativer Lösungen (Versiegelungsabgaben) sollten die daraus resultierenden Mehreinnahmen allerdings den Gemeinden zur Verstärkung ihrer originären Einnahmen zufließen.

(30) 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.