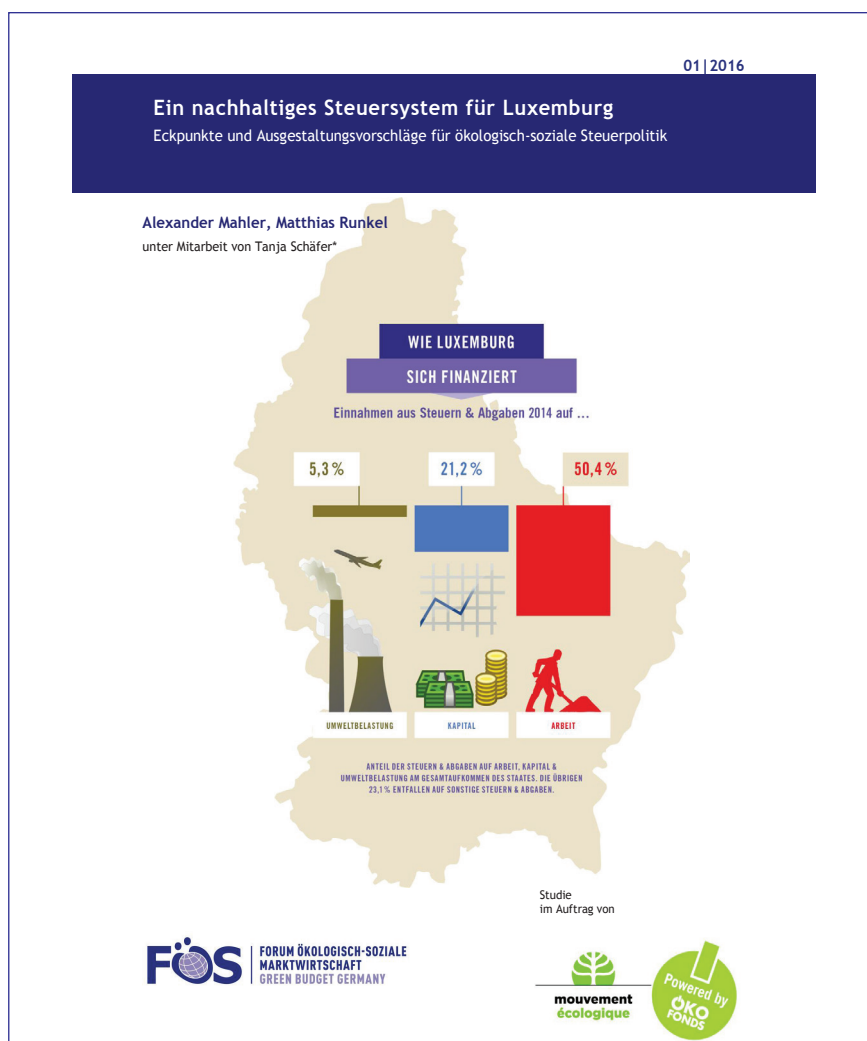




«Grouss» Steuerreform 2016 – 2017: Am Sënn vun enger nohalteger Steuerreform gestalten!



Januar 2016

meco@oeko.lu Tél.: (00352) 43 90 30-1
www.meco.lu

«Grouss» Steuerreform 2016 – 2017:

Am Sënn vun enger nohalteger Steuerreform gestalten!

Die “große” anstehende Steuerreform in Luxemburg soll gemäß eigenen Aussagen DAS Aushängeschild dieser Regierung sein. Der Mouvement Ecologique bedauert jedoch, dass hierbei bedauerlicherweise bis dato die Umgestaltung des Steuersystems im Sinne der nachhaltigen Entwicklung in der öffentlichen Diskussion nicht wirklich Thema ein Thema war.

Dabei setzt das heutige Steuersystem eindeutig falsche Akzente aus Nachhaltigkeitssicht. Es ist z.B. sozusagen “blind “auf dem ökologischen Auge”! Nach wie vor wird der Ressourcenverbrauch wenig bis kaum besteuert, ebenso die Umweltbelastungen, wie CO₂-Ausstoß u.a.m.. Unser Steuer- und Abgabensystem entspricht somit weder nationalen und internationalen Zielen im Bereich nachhaltige Entwicklung.

Um die Debatte über die Steuerreform zu bereichern und im Sinne der nachhaltigen Entwicklung zu beeinflussen, hat der Mouvement Ecologique das “Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft” (FÖS) mit einer Kurzanalyse des heutigen Luxemburger Steuersystems und der Erstellung erster Reformüberlegungen beauftragt.

Das Dokument mit dem Titel **“Ein nachhaltiges Steuersystem für Luxemburg - Eckpunkte und Ausgestaltungsvorschläge für Ökologisch-Soziale Steuerpolitik”** liegt nunmehr vor. Einige wesentliche Akzente nach Ansicht des Mouvement Ecologique seien im Folgenden besonders hervorgehoben.

Falsche Akzentsetzungen des Luxemburger Steuersystems

Die heutige Luxemburger Steuerstruktur setzt grundsätzlich die falschen Signale. Erwünschte Tätigkeitsbereiche, wie beispielsweise der Faktor Arbeit, werden steuerlich stark belastet, während die Besteuerung von Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vergleichsweise gering ausfällt.

“Die geltenden politischen Rahmenbedingungen sind auf eine fossile und CO₂-intensive Wirtschaft ausgerichtet”, so die Autoren der Studie.

Ziele einer nachhaltigen Umgestaltung der Wirtschaft, der Förderung ökologischer Produktions-, Gesellschafts- und Konsummodelle werden so de facto von der heutigen Steuerstruktur “konterkariert”, nationale und internationale Umwelt- und Klimaziele werden unterlaufen.

Besonders relevante Fakten für Luxemburg

(zitiert aus der "FÖS-Studie")

- **Ungleiche Verteilung der Steuerlast zwischen den Faktoren Umwelt - Kapital - Arbeit!**
„Umweltsteuern tragen im Jahr 2014 lediglich 5,25% zum gesamten Aufkommen der Steuern bei. Seit 2004 geht der Wert von 8,12% kontinuierlich zurück. Die relative Belastung des Faktors Kapital ist mit 21,2% auf einem historischen Tiefstand, mit stark rückläufiger Tendenz – trotz der herausragenden Stellung des Finanzsektors in Luxemburg.“
- **Rückläufiger Anteil der Besteuerung durch Kapitalerträge, Vermögen, Erbschaften....**
„Die Besteuerung von Unternehmen, Kapitalerträgen, Vermögen, Erbschaften usw. macht einen immer geringeren Anteil aus.“
- **Umweltsteuereinnahmen im Vergleich zu anderen EU-Ländern gering**
“Auch im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten ist der Anteil der Umweltsteuereinnahmen am Gesamtaufkommen in Luxemburg gering. (...) “Die ungleiche Steuerbelastung der verschiedenen Faktoren belastet dabei nicht nur die Anreizstruktur der luxemburgischen Wirtschaft, sondern beeinträchtigt dabei auch den Handlungsspielraum der anliegenden Staaten.“
- **Zunahme der Besteuerung des Faktors Arbeit**
„Der Faktor Arbeit hingegen trägt den Großteil der Steuerlast und die Belastung nimmt seit 2000 immer weiter zu. Das hemmt den Arbeitsmarkt, weil gerade die Besteuerung von Einkommen besonders verzerrend auf und ineffizient für Beschäftigungsentscheidungen wirken (OECD 2010a). Arbeit wird für ArbeitnehmerInnen finanziell weniger attraktiv und für ArbeitgeberInnen teurer. Einkommenssteuern, Sozialabgaben etc. machen mittlerweile mehr als die Hälfte des gesamten Aufkommens des Staates aus.“ (...).
- **Verschiebung der Steuerlast auf Haushalte**
„Der Großteil der Steuerlast von rund 950 Millionen Euro im Bereich tragen dabei Haushalte - laut Eurostat sind es in etwa 37%. Auch in den Bereichen Verkehr und Ressourcen sind sie am stärksten belastet - 60% und 67% der Einnahmen werden von Haushalten erbracht“.
- **Fehlender Ausgleich sozialer Differenzen**
„Auch die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen wird aufgrund der anteilig rückläufigen Belastung des Faktors Kapital immer weniger ausgeglichen. Während Steuern auf Arbeitseinkommen den Staatshaushalt mehrheitlich finanzieren, sind Kapitaleinkünfte, Erbschaften etc. deutlich schwächer betroffen. Sie stellen vor allem für einkommensstärkere und vermögendere Haushalte eine wichtige Einkommensquelle dar.“

Schlussfolgerungen seitens der Autoren: Handlungsbedarf besteht auf vielen Ebenen. Der Staat lenkt derzeit “an vielen Stellen und auf unterschiedliche Weise in die verkehrte Richtung.“

Klarer Auftrag an die Regierung: Kurswechsel durch eine nachhaltige Steuerreform einleiten!

Im Rahmen der FÖS-Studie werden Handlungsempfehlungen für die Steuerreform formuliert. Die Autoren resümieren die grundsätzlichen Ziele wie folgt:

„Ein nachhaltiges Steuersystem sollte richtige Anreize und Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft schaffen und gleichzeitig eine langfristige Finanzierung des Staatshaushalts sichern. Mit der Internalisierung externer Kosten - z.B. durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen oder den Einsatz von Umweltsteuern - erhalten Umweltverschmutzung und andere schädliche Aktivitäten ein Preisschild. Das fördert umweltgerechte Produktions- und Konsumweisen und baut den künstlichen Wettbewerbsnachteil ökologischen Wirtschaftens ab. Unternehmen und Haushalte brauchen diese Berechenbarkeit und Sicherheit, dass sich langfristige Investitionen in Energieeffizienz und saubere Technologien lohnen. Zudem haben umweltökonomische Instrumente oft erhebliche Effizienzvorteile gegenüber ordnungspolitischen Maßnahmen (...).“

Dabei stellt die FÖS-Studie nach Ansicht des Mouvement Ecologique eine wichtige Diskussionsbasis dar, ohne dass der Mouvement Ecologique in dieser Phase eine Position zu allen Aussagen der Studie einnimmt.

Folgende Überlegungen werden vom Mouvement Ecologique besonders aufgegriffen werden:

1. Umweltschädliche Subventionen abbauen

«Eine nachhaltige Haushaltspolitik muss aus finanzpolitischer und ökonomischer Perspektive immer zunächst beim Abbau umweltschädlicher Subventionen ansetzen. Subventionen belasten auf der einen Seite den Staatshaushalt und somit alle BürgerInnen, weil sie durch Ausgabenkürzungen, Schulden oder Steuern an anderer Stelle gegenfinanziert werden müssen. Sie verdrängen somit andere staatliche Ausgaben z.B. in Bildung, Gesundheit oder Infrastruktur. Auf der anderen Seite verzerren Subventionen die Preis- und Kostenstruktur der Wirtschaft. Dadurch beeinflussen sie den Wettbewerb und führen zu ökonomischen Ineffizienzen, weil die Marktpreise nicht mehr die tatsächlichen gesellschaftlichen Kosten widerspiegeln.» so die Autoren der Studie.

Der Mouvement Ecologique fordert die Regierung auf, im Rahmen der anstehenden Steuerreform eine Analyse derartiger umweltschädlicher Subventionen zu erstellen und gezielt deren Abbau in die Wege zu leiten.

2. Verschiebung der Steuerlast zwischen den Faktoren Umwelt - Kapital - Arbeit im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gewährleisten

Es kann nicht sein, dass wie seitens der Autoren der Studie offen gelegt, der Faktor Umwelt kaum steuerlich Berücksichtigung findet, der Kapitalfaktor vernachlässigt und der Faktor Arbeit am stärksten besteuert wird. Damit werden die Potentiale einer effizienten Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik nicht ausgeschöpft, falsche Akzente gesetzt, es erfolgt eine falsche Anreizstruktur.

Der Mouvement Ecologique ist der Überzeugung, dass im Rahmen der anstehenden Steuerreform vor allem der Faktor Umwelt, sowie der Faktor Kapital stärker besteuert werden müssen.


3. Umweltsteuern im Sinne nationaler und internationaler Verpflichtungen einführen bzw. ausbauen

Nach Ansicht des Mouvement Ecologique sollten u.a. vor allem eine Reihe spezifischer Steuern im Rahmen der anstehenden Steuerreform in Betracht gezogen werden. Zu diesen werden im Rahmen der FÖS-Studie auch erste Anregungen formuliert: - Energiesteuern – Dieselsebesteuerung - Dienstwagenbesteuerung - Umweltabgaben im Bereich Verkehr – Besteuerung im landwirtschaftlichen Sektor - Pestizidsteuer - Grundsteuer- CO2-Steuer.

Es sollte in Luxemburg sowohl eine Debatte über die Gestaltung der (genannten) wichtigen geführt und diese konkret im Rahmen der anstehenden Steuerreform angegangen werden. Darüber hinaus sollte aber generell überlegt werden, welche weiteren Steuern sinnvoll sind. Die Tabelle im Anhang gibt (aufgrund ausländischer Beispiele) eine generelle Übersicht über potentielle Umweltsteuern, die ggf. ebenfalls in die Diskussion einbezogen werden sollten.

Dabei

- sollte der Steuersatz möglichst externen Kosten entsprechen. Zitiert sei aus der Studie: „Der erhobene Steuersatz sollte möglichst genau den externen Kosten entsprechen. Nur wenn der Marktpreis den tatsächlichen Kosten entspricht, führt das Marktgleichgewicht zu einem effizienten Ergebnis“);
- müssen die Steuern vorhersehbar- und abschätzbar sein, damit sich alle Akteure (Wirtschaft, Verbraucher ...) darauf einstellen können;
- ist eine logische / kohärente Besteuerung geboten;
- gilt es Marktverzerrungen abzubauen (auch durch eine Internalisierung der externen Kosten) und entsprechend auch das Verursacherprinzip verstärkt zu respektieren;
- soweit wie möglich eine Aufkommensneutralität und eine Lenkungswirkung zu gewährleisten.

Umweltsteuern	
<ul style="list-style-type: none"> • Beispiele für umweltbezogene Steuern 	
Handlungsfeld	Beispiele der Instrumente
Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Zulassungssteuer nach CO₂-Ausstoß, Jährliche Kfz-Steuer nach Motorgröße oder Kraftstoffverbrauch, Mautgebühren für Pkw und Lkw, City-Maut, Luftverkehrsabgabe
Energie	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern auf Kraftstoffe, Steuern auf Heizstoffe, Stromsteuer
CO ₂	<ul style="list-style-type: none"> • Äquivalenzprinzip bei Heiz- und Kraftstoffen, Besteuerung der emittierten Menge CO₂
Luft	<ul style="list-style-type: none"> • Luftverschmutzungsgebühren, häufig auf Schwefel und SO₂, aber auch VOC, NO_x, SO₂, PM, NH₂, Schwermetalle, CO, NH₃, Kohlenwasserstoffe, Staub, Kadmium, Quecksilber, Asbest sowie Ozon abbauende Stoffe
Wasser	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern und Gebühren auf die Versorgung und den Verbrauch von Trinkwasser, Abwassergebühren
Biodiversität	<ul style="list-style-type: none"> • Bodenwertsteuern, Fanggebühren, Fischereiverwaltungsgebühren, Non-Compliance-Gebühren, Gebühren mit Bezug zur Nutzung von Wald und Bäumen, Naturschutzgebühren, Gebühren auf Landnutzungsänderungen
Abfall	<ul style="list-style-type: none"> • Mülldeponiesteuern, Müllverbrennungssteuern, Verursacherbezogene Abfallgebührenschemen: Pay-as-you-throw schemes (PAYT)
Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern auf natürliche Ressourcen nach Volumen (m³) oder Gewicht (kg oder t), Kies, Sand, Steinkohle, Braunkohle und Torf
Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern auf Pestizide und Düngemittel, Stickstoffüberschussabgaben
 FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT GREEN BUDGET GERMANY	
34	

4. Debatte über die Verwendung der Einnahmen führen

Es gilt hervorzuheben, dass Umweltsteuern auch unabhängig von der konkreten Einnahmeverwendung dazu beitragen, negative Umweltauswirkungen zu reduzieren. Natürlich ist auch die Verwendung der Steuergelder von grundsätzlicher Bedeutung. **Dabei gibt es verschiedene Modelle der Verwendung dieser Einnahmen. Diese können genutzt werden zur**

- Finanzierung des allgemeinen Haushalts;
- Kompensierung der Besteuerung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen;
- Finanzierung zukunftstragender Ausgaben (u.a. zur Förderung von Alternativen in den „besteuerten“ Sektoren);
- Ermöglichung einer Verschiebung der Steuerlast.

In der FÖS-Studie werden diesbezüglich keine abschließenden Empfehlungen gemacht. Folgende Tabelle legt jedoch die Vor- und Nachteile verschiedener Verwendungsmöglichkeiten auf.

Tabelle 2: Vor- und Nachteile verschiedener Verwendungsmöglichkeiten

Verwendung	Vorteile	Nachteile
Finanzierung des allgemeinen Haushalts	<ul style="list-style-type: none"> • Größte Flexibilität der Ausgabenpolitik • Freie Priorisierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwer kommunizierbar / Geringere öffentliche Akzeptanz
Kompensation benachteiligter Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> • Entschädigung der Gruppen, die von Umweltverschmutzung etc. betroffen sind • Umverteilung zugunsten zusätzlich belasteter, einkommensschwächerer Haushalte • Entlastung benachteiligter Unternehmenszweige • Akzeptanz betroffener Gruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher administrativer Aufwand • Unklare Kompensationshöhe und -verteilung (wen in welcher Höhe entschädigen?) • Mögliche Fehlanreize (rent-seeking), ökonomisch ineffizient
Finanzierung zusätzlicher Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung von Ausgaben z. B. für Gesundheit, Bildung etc. • Finanzierung von umweltbezogenen Ausgaben (z. B. Effizienzmaßnahmen, Forschung, Schadensminderung) • Stärkung des Umweltschutzes • Höhere öffentliche Akzeptanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Einnahmen und Ausgaben können sich mit der Zeit ändern und decken sich evtl. nicht langfristig (Unsicherheit der Finanzierung) • Gefahr der Fehlallokation (Finanzierungsbedarf ändert sich) • Geringe Flexibilität in der Einnahmeverwendung • Widerstand der Finanzministerien/Haushälter • Juristische Widerstände (Non-Affektationsprinzip)
Verschiebung der Steuerlast	<ul style="list-style-type: none"> • Z. B. Entlastung des Faktors Arbeit • „Doppelte Dividende“ (Jaeger 2012) bzw. doppelter Wohlfahrtsgewinn: 1) die Steuer reduziert die Umweltverschmutzung, 2) marktverzerrende Steuern auf Arbeit und Einkommen werden reduziert • Aufkommensneutrale Verlagerung der Steuerlast 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine zusätzlichen Finanzmittel für den Haushalt • Zielkonflikt zwischen ökologischen und fiskalischen Zielen der Steuer (Nachhaltigkeit des Steueraufkommens)

Quelle: Auf Grundlage von World Bank (2005), Schlegelmilch/Joas (2015)

Eine Entscheidung über die in Luxemburg anstrebenswerten Verwendung der Einnahmen - deren Pro und Contra - muss im Rahmen der anstehenden Steuerreform getroffen werden.

5. Sozialverträglichkeit sicherstellen

„Ein weiterer, häufig erwähnter Kritikpunkt umweltpolitischer Maßnahmen sind ihre sozialen Auswirkungen. Umwelts-teuern haben - wie die meisten Steuern - eine Umverteilungswirkung, weil sie unterschiedliche Akteure unterschiedlich stark belasten.“ Dabei liegt auf der Hand, dass der Impact einer Steuer auf einkommensschwächere Haushalte stark je nach Steuer variiert, da die Haushalte unterschiedlich je nach Steuer betroffen sind.

In Luxemburg ist eine Debatte darüber, ob und wie diese Effekte kompensiert werden sollen überfällig. Dabei gilt es mehrere Überlegungen in Betracht zu ziehen: so muss es weiterhin oberstes Ziel sein, dass die **Umsetzung sozialer Ziele mit sozialpolitischen Instrumenten** erfolgen soll. Nichtsdestotrotz bietet es sich natürlich auch an, für spezifische Steuern gezielte Kompensationsmaßnahmen für sozial schwache Haushalte vorzunehmen.

6. Debatte über Anpassung von Umweltsteuern an Preisentwicklung führen

Stellt sich die Frage der Anpassung der Höhe der Umweltsteuern an die Inflation Index. Die Autoren der Studie schreiben hierzu folgendes:

„Die Inflation schwächt die fiskalische Funktion von Mengensteuern im Allgemeinen sowie die ökologische Funktion von Umweltsteuern im Speziellen (...) eine regelmäßige Anpassung der Steuersätze an die Veränderung des Preisniveaus, könnte den realen Verlust der Steuereinnahmen und des Preissignals verhindern. So werden seit einigen Jahren Energiesteuern, CO₂-Steuer, Steuersätze der Kfz-Steuer oder auch andere Verbrauchssteuern z. B. in Dänemark, den Niederlanden und Schweden an das Preisniveau gekoppelt.“

Auch diese Fragestellung müsste in Luxemburg offensiv angegangen werden.

7. Vorhersehbarkeit und gute Kommunikation als Basis

Es versteht sich von selbst, dass die Vorhersehbarkeit, eine gute Kommunikation über Sinn und Zweck der Steuern eine Voraussetzung sine qua non für eine erfolgreiche nachhaltige Steuerreform sind. Eine gute frühzeitige Ausrichtung der Wirtschaft schafft zudem, so die Autoren der Studie „Wettbewerbsvorteile für die Zukunft“.

8. Weitere institutionelle Maßnahmen ergreifen

Es versteht sich von selbst, dass eine nachhaltige Steuerreform nur ein - aber sehr zentrales Instrument - im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist. Weitere grundsätzliche Reformschritte sind erforderlich: seien es strengere gesetzliche Vorgaben (z.B. auch Verbot von Pestiziden) oder aber Initiativen im Sinne des „Green Budget“ oder aber des Erstellen eines ökologischen Profils des Staatshaushaltes.

Fazit

„Die Politik setzt die Rahmenbedingungen zur Gestaltung der Marktwirtschaft, diese beeinflussen logischerweise die Entscheidungen aller Marktakteure grundlegend. So schafft die Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates eine Anreizstruktur mit enormer Lenkungswirkung und bestimmt die Richtung seiner volkswirtschaftlichen Strategie.“

Entsprechend groß ist das Potential einer nachhaltigen Steuerreform um „ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz mit ausgewogenen Staatsfinanzen zu verbinden.“

Umweltsteuern können „Marktverzerrungen abbauen, Lenkungswirkung entfalten und zur Haushaltskonsolidierung beitragen bzw. finanzielle Freiräume schaffen.“

Es gilt im Rahmen der anstehenden Steuerreform eine intelligente, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Steuerstruktur zu gewährleisten, welche Anreize für umweltgerechte Produktions- und Konsumweisen setzt und so ein ökologisch verträgliches Wirtschaften fördert. Dies zu erreichen müsste ein zentrales Element einer Luxemburger Steuerreform sein und würde auch den Wahlversprechen der Regierungsparteien entsprechen.

Vor allem auch zu Zeiten, wo die Regierung mittels „Rifkin-Studie“ vorgibt die Wirtschaft nachhaltiger gestalten zu wollen, wo gemäß Aussagen von Regierungsvertretern Energieeffizienz, Ressourcen- und Klimaschutz eine Priorität darstellen sollen, führt kein Weg daran vorbei!

Und nicht zuletzt ist eine nachhaltige Steuerreform eine Frage der Glaubwürdigkeit dieser Regierung betreffend die Belastung verschiedener gesellschaftlicher Aktivitäten.

Hëlleft eis mat engem Don!

Auch bei der Erstellung dieser Studie und bei weiteren Aktivitäten rund um das Thema „nachhaltige Steuerreform“ sind wir auf Spenden angewiesen.

Wenn Sie diese Arbeit des Mouvement Ecologique unterstützen möchten, können Sie dies mit Ihrer Spende (steuerlich absetzbar) auf ein Konto der Stiftung Oekofonds tun:

CCPL IBAN LU96 1111 0734 1886 0000;

BCEE IBAL LU31 0019 1100 4403 9000 mit dem Vermerk „Steuerreform“

