

Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg

Wege zu einer zukunftsfähigen Umwelt-, Sozial- und Finanzpolitik

Blanche Weber

Was bewegt eine ökologische Bewegung, wie den Mouvement Ecologique dazu, eine Studie über eine Steuerreform von einem finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut durchführen zu lassen? Und dabei wohl einen Schwerpunkt auf den Umweltbereich zu legen, aber vor allem auch die mittelfristige Finanzierbarkeit des Sozialsystems sowie soziale und ökonomische Aspekte in den Vordergrund zu stellen? Nun ganz einfach: der Wunsch das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zumindest auf der Ebene der Steuerpolitik konkret umzusetzen. Im folgenden seien wesentliche Elemente der Studie vorgestellt (wobei es im begrenzten Rahmen eines Artikels nicht möglich ist, alle relevanten Aspekte zu übernehmen, hierzu sei auf die detaillierte Studie verwiesen).

Ende der 90er Jahren hat der Mouvement Ecologique eine Studie über die mögliche Einführung einer Energiesteuer vom Wuppertaler Institut für Klima, Energie, Umwelt erstellen lassen. Die damalige Analyse wurde von den politischen Akteuren positiv aufgenommen. Wie so oft erfolgte aber leider aus dieser grundsätzlichen Zustimmung kaum etwas Konkretes.

Der Ausgangspunkt

Allerdings wurde eine Studie über eine Ökologisierung des Steuersystems in der Regierungserklärung von 1999 festgehalten. Dieser Regierungsauftrag wurde wie folgt beschrieben: *“Le principe de l'introduction d'une taxe écologique trouve l'assentiment des délégations... En vue d'une réforme écologique de notre système 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 écologique énergétique répondant aux critères suivants: prévisionabilité 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 écologique, en tant qu'instrument de sou-

Zu sehr ist in Luxemburg die Debatte über nachhaltige Steuerreform noch mit der leidigen Diskussion über die Abwassertaxe sowie die Einführung einer Abgabe auf Getränkeverpackungen verbunden, die zu Beginn der 90er Jahre geführt wurde. De facto haben die damaligen Auseinandersetzungen nur sehr begrenzt etwas mit den heutigen Thesen einer nachhaltigen Steuerreform zu tun.

rien aux entreprises et aux personnes privées d'après le modèle "Oeko-Bonus" dont la mise en œuvre doit s'orienter suivant des critères de faisabilité de technique fiscale et administrative" ... In der Praxis aber wurde diese Vorgabe nicht umgesetzt.

Das fehlende staatliche Handeln bewog den Mouvement Ecologique dazu, das

finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln mit einer Studie über eine nachhaltige Steuerreform zu beauftragen, die überwiegend von Prof. Dr. Ewringmann erstellt wurde. Kofinanziert wurde sie aber positiverweise zu einem Teil vom Umweltministerium.

Sehr bewusst wurde ein finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut für die Erstellung der Studie ausgewählt, das aber über ein jahrzehntelanges Renommée betreffend die Verknüpfung von ökologischen und finanztechnischen Aspekten verfügt.

Die Ziele der Vorgehensweise waren dreifach. Es sollen Elemente einer Steuerreform dargelegt werden, die dem Ziel einer nachhaltigen Gesamtentwicklung des Landes dadurch Rechnung tragen, dass:

- “sie ein funktionsfähiges und dauererbiebiges Finanzierungssystem bewahrt
- sie zugleich dort, wo dies sinnvoll ist, die ökologischen Abgaben als langfristiges Preissignal für eine strukturelle Abkoppelung der Umwelt- und Ressourcenverbräuche vom Wirtschaftsergeb-

nis 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."

Die nachhaltige Entwicklung – de facto ein klar umrissener Begriff

Wenn man denn will, ist der Begriff der nachhaltigen Entwicklung durchaus sehr konkret fassbar. Geht es doch darum, unsere heutige Lebensweise so zu gestalten, dass den kommenden Generationen keine unüberwindbaren Lasten vererbt werden. Hieraus ergibt sich ein ganz gewaltiger Auftrag, der vom Erhalt der natürlichen Umwelt bis hin zur langfristigen Finanzierbarkeit des öffentlichen Haushaltes führt: *"Im Kern geht es darum, die Bedürfnisse zukünftiger Generationen bei den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen der heutigen Lebenden angemessen zu berücksichtigen. Gemäss dieser intergenerativen Vorsorgeethik sind nachfolgenden Generationen (zumindest) die gleichen Potenziale für Wohlstand und Entwicklung zu hinterlassen, wie sie heute zur Verfügung stehen. Dazu gehören die wirtschaftlichen Potenzialfaktoren, das recht schwer operationalisierbare Sozialkapital und das angesichts seiner absoluten Knappheit besonders problematische Natur- bzw. Ökokapital, dessen Verfügbarkeit zugleich die Voraussetzung für den Erhalt der übrigen Kapitale darstellt."*

Der Mouvement Ecologique bekennt sich in diesem Zusammenhang durchaus zum Prinzip der sogenannten "starken" Nachhaltigkeit. D.h. zur Prämisse, dass der Erhalt und die Verfügbarkeit der natürlichen Umwelt die Voraussetzung schlechthin auch für eine ökonomische und soziale Aktivität sind und entsprechend ein gewisser Schwerpunkt auf ökologische Fragen gelegt werden soll. Eine zerstörte Umwelt würde mittel- bis langfristig auch ökonomische und soziale Belange in Frage stellen.

Im Kontext der Steuerreform wird die nachhaltige Entwicklung von Dr. Ewringmann wie folgt definiert: *"Nachhaltigkeit betrifft entsprechend 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."

Die Grundprinzipien einer nachhaltigen Steuerreform

Zu sehr ist in Luxemburg die Debatte über eine nachhaltige Steuerreform noch mit der leidigen Diskussion über die Abwassertaxe sowie die Einführung einer Abgabe auf Getränkeverpackungen verbunden, die zu Beginn der 90er Jahre geführt wurde. De facto haben die damaligen Auseinandersetzungen nur sehr begrenzt etwas mit den heutigen Thesen einer nachhaltigen Steuerreform zu tun.

Die Besteuerung der Energie- und Ressourcen macht lediglich 7% aus! Daraus resultieren nicht nur ökologische Systemmängel. Die Strukturen belasten auch die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und eine nachhaltige Finanzierung der Sozialsysteme sowie der gesamten öffentlichen Güter.

Den heutigen Anspruch könnte man eher wie folgt definieren:

"Nachhaltige Finanzpolitik ist - auch im Sinne des Luxemburger Planes für eine nachhaltige Entwicklung - Teil einer Politik, die sowohl durch Umstrukturierung ihrer öffentlichen Ausgaben, als auch durch Umstrukturierung der Steuer- und Abgabeneinnahmen einen lenkenden Beitrag zur Erhaltung und Entfaltung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Potenziale leistet, ohne sich selbst die Besteuerungsbasis zu entziehen und insoweit "selbst das Wasser abzugraben", und die zugleich ohne Verzicht auf Zukunftsinvestitionen die finanzielle Lastenverschiebung auf künftige Generationen minimiert. Sie schafft insoweit die öffentlichen Voraussetzungen für Schutz und Pflege der für die künftige Leistungsfähigkeit entscheidenden Potenziale."

Jene Faktoren, deren Verbrauch weniger sinnvoll ist, sollen stärker belastet werden (z.B. Energieverbrauch) - jene aber, deren Verwendung erwünscht ist, sollten weniger stark belastet werden (z.B. Faktor Arbeit). Gleichzeitig sollen die Steuern so strukturiert sein, dass sie langfristig sichere Einnahmequellen darstellen. Oder aber anders ausgedrückt: wohlfahrtsmindernde und verzerrende Steuern sollen reformiert oder abgeschafft werden - andere Steuern hingegen, die einen sinnvollen Finanzierungsbeitrag leisten, sollen eingeführt oder erhöht werden.

Das heutige Steuersystem: Der Handlungsbedarf ist auf mehreren Ebenen unverkennbar

Das heutige Steuersystem trägt - um es gleich vorwegzunehmen, wenn es auch nicht überraschend sein mag - den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung nur sehr begrenzt Rechnung, es setzt de facto die falschen Preissignale.

Das heutige Steuersystem setzt aus sozialer Sicht die falschen Anreize

Dr. Ewringmann führt an, Luxemburg weise ein relativ hohes Staatsbudget mit entsprechender Staats- und Abgabenquote auf, habe demnach 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 Vermögenssteuer würde Luxemburg in volkswirtschaftlichen Kategorien kein "Niedriglohnland", wenngleich die einzelnen Steuersätze für die Betroffenen durchaus moderat und attraktiv seien. Dabei trügen die Steuern und Abgaben auf dem Faktor Arbeit - und dies ist zentrales Element der Studie - zu sage und schreibe 40% zum gesamten Abgabenaufkommen bei. Die Besteuerung der Energie- und Ressourcen mache aber - und hierin liege das zentrale strukturelle Problem - lediglich 7% aus! (Aus der Besteuerung von Unternehmenseinkünften und Vermögen stammen immerhin rd. 33% des Abgabenaufkommens, aus der Besteuerung des

Konsums (ohne umweltrelevante Energiesteuern) kommen rd. 20%).

Daraus resultieren gemäß den Autoren der Studie nicht nur ökologische Systemmängel. Die Strukturen belasten auch die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und eine nachhaltige Finanzierung der Sozialsysteme sowie der gesamten öffentlichen Güter.

D.h. im Klartext: statt den weniger erwünschten Verbrauch von Ressourcen zu besteuern oder aber umweltschädliche Emissionen, wird der erwünschte Faktor Arbeit übermässig belastet.

Dass dies – nicht nur aus ökologischer Sicht – nicht so bleiben kann, liegt aus mehreren Gründen auf der Hand: Auch in Luxemburg steigt die Arbeitslosigkeit, auch in Luxemburg ist es problematisch wenn das Staatsbudget in derart erheblichem Ausmass von einem Faktor abhängig ist, der de facto derzeit vor Problemen steht.

Das Steuersystem schaltet zu sehr Umweltbelange aus

De facto ist unser aktuelles Steuersystem aus ökologischer Sicht z.T. blind. Einige Beispiele:

- Luxemburg verfehlt derzeit das Ziel des Kyoto-Protokolls, eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 28% bis zum Jahre 2010 durchzuführen, auf geradezu untragbare Art und Weise. Gemäss offiziellen Berechnungen sollen die CO₂-Emissionen sogar ansteigen statt abnehmen. Im Steuersystem werden kaum Anreize im Sinne vom Energiesparen oder aber der CO₂-Reduktionen gesetzt.

- Ähnlich sieht es auf der Ebene des Landverbrauchs aus: Der Plan für eine nachhaltige Entwicklung der Regierung setzt als Ziel eine Reduktion der Flächenverbrauchs um 50% bis zum Jahre 2010. Doch auch hier ist das Gegenteil der Fall. Der Flächenverbrauch geht ungehemmt weiter, steuerliche Anreize im Sinne einer kompakten Bauweise u.a. sind nicht gegeben.

- Der Wasserverbrauch ist mit 170 Litern pro Kopf und Tag ebenso als überdurchschnittlich hoch anzusehen.

- Die Industrieabfälle pro BIP-Einheit betragen in Luxemburg 136 Tonnen pro Mio. Dollar BIP. Damit liegt der Wert in Luxemburg etwa dreimal so hoch wie im europäischen Durchschnitt.

- Mit 590 kg Abfällen pro Einwohner und Jahr liegt Luxemburg 25% über dem EU-Durchschnitt.

All jene Problemfelder, die eine reelle Hypothek auch für die kommenden Generationen darstellen, werden de facto vom heutigen Steuersystem ignoriert.

In der Studie wird entsprechend die Schlussfolgerung gezogen, die bestehenden Steuerstrukturen würden gegen das Prinzip der ökologischen 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 nichthaltigen, zwischen umweltgerechten 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.

Das heutige Steuersystem: umstritten auch aus finanztechnischer Sicht

Doch auch auf der Ebene der langfristigen Finanzierung des Sozialsystems besteht Handlungsbedarf. Einige Beispiele, stellvertretend für andere:

- Der demographische Wandel, die zunehmende Alterung der Bevölkerung, stellt das Finanzierungssystem vor grosse Herausforderungen: *"Der demographische Wandel führt – und zwar in jedem Fall, soweit sich der Staat nicht aus seiner bisher selbst definierten sozialen Verantwortung zurückzieht – zu Problemen in den Staatsfinanzen und zu einer Lastenverschiebung auf die zukünftige Erwerbsbevölkerung, die unter dem Aspekt intergenerativer Gerechtigkeit durch geeignete Vorsorgestrategien verhindert bzw. abgemildert werden sollte."* Dieses Problem wird verschärft, weil wesentliche Elemente des Sozialsystems in erhebli-





chem Ausmass über den Faktor Arbeit finanziert werden.

- Doch ein weiterer Aspekt ist von Relevanz: Ein wesentlicher Aspekt intergenerativer Vorsorge besteht gemäss der Studie in einem angemessenen Niveau an investiven Ausgaben, die zukünftige Wohlstandspotenziale erhalten bzw. erhöhen. Dabei ginge es zum einen darum, den Wert bzw. die Funktionsfähigkeit des vorhandenen öffentlichen Sachkapitalbestands durch Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten zu erhalten, um ansonsten drohenden "Sanierungsfällen" vorzubeugen. Zum anderen würden durch geeignete investive Ausgaben der Sachkapital- und Humankapitalbestand einer Volkswirtschaft erhöht, die Bedingungen für Innovation und technischen Fortschritt verbessert und damit wichtige Grundlagen für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum geschaffen. Es wäre interessant, diesen Aspekt für Luxemburg ausführlicher zu beleuchten. Wie sind Investitionen in die Schieneninfrastrukturen unter diesem Blickwinkel zu werten? Wie aber auch jene im Bereich der Bildung? Wie jene auf der Ebene der Forschung und Entwicklung, wo die Bruttoinlandsausgaben bei 1,36% des BIP liegen, während dieser Wert im EU-Durchschnitt 1,94% beträgt.

- Für Luxemburg kommt ein Bedarf an Veränderungen der stark faktorpreis-

verzerrenden Subventionspolitik hinzu. Sieht man einmal von Finnland ab, so weist Luxemburg den in Europa höchsten Subventionsanteil am BIP auf; im Jahr 2000 wurden 1,05 % des BIP als sektorale und ad-hoc-Staatsbeihilfen verteilt; ihre Wirkungen auf die Faktor- und Potenzialnutzung bedürfen dringend einer detaillierten Evaluierung.

- Ein weiteres unter finanztechnischer Sicht relevantes Problem ist jenes, dass die Faktoren nicht entsprechend ihrem Beitrag an der Wertschöpfung belastet werden (siehe folgendes Kapitel).

Das heutige Steuersystem: die realen Wertschöpfungsbeiträge werden nicht berücksichtigt – wirtschaftliche Entwicklungschancen verpasst

Von besonderer Relevanz ist des Weiteren folgende Überlegung: Intergenerative Zukunftsvorsorge besteht auch darin, dass die Faktoren, die in die ökonomische Aktivität einfließen, gemäss ihrem realen Beitrag an der Wertschöpfung belastet bzw. nicht belastet werden. Um es gemäss der Studie auszudrücken:

"Eine wichtige Voraussetzung besteht darin, dass im Prozess der „physischen Entstehung der Wertschöpfung“ die Grenzproduktivitäten und die Preise bzw. Entgelte oder Kosten der eingesetzten Produktionsfaktoren möglichst weitgehend übereinstimmen. Es sollten „die Gewichte, mit denen die Faktoren zur physischen Entstehung der Wertschöpfung beitragen, d.h. die Produktionselastizitäten der Faktoren gleich ihren Kostenanteilen sein.“ Als Produktionselastizitäten kann man dabei die prozentuale Änderung der Wertschöpfung bei einer einprozentigen Änderung des jeweiligen Faktoreinsatzes definieren. Legt man die realen Kostenanteile (Faktorentgelte und Steuern) der Faktoren Arbeit, Kapital und Energie in größeren westlichen Volkswirtschaften zugrunde, so würde man zu Elastizitäten für den Faktor Arbeit von 0,7, für Kapital von 0,25 und für Energie von 0,05 gelangen. (...) Die „echte“ Produktionselastizität der Energie ist innerhalb der Industriesektoren mit rd. 50 % praktisch genau so groß wie die Produktionselastizitäten für Arbeit und Kapital zusammen. Sie liegt damit jedoch um den Faktor 10 über dem entsprechenden Kostenanteil der

Energie (Preise und Steuern). Umgekehrt bleibt die Produktionselastizität der Arbeit in allen Wirtschaftssektoren deutlich hinter ihrem durch die Lohnquote repräsentierten Kostenanteil zurück. Nur bei den marktbestimmten Dienstleistungen fällt die Produktionselastizität der Energie hinter die Werte von Kapital und Arbeit zurück; wegen des hohen tertiären Anteils dürfte die Produktionselastizität der Energie in Luxemburg daher deutlich unter 50 % liegen."

Gemäss Studie sind drei Konsequenzen aus dieser Situation zu ziehen:

- Zum Ersten würden diese Daten eine produktionstheoretische Erklärung dafür liefern, warum *Beschäftigung immer stärker vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt* wird. Die Produktivitätsbeiträge der Arbeit würden mit den volkswirtschaftlichen Kostenanteilen (Löhne plus sonstige faktorspezifische Kosten) einfach nicht Schritt halten, die sich durch Partizipation der Löhne an der Gesamtproduktivität und der Steuer-effekte fortlaufend erhöhen. Zugleich würde klar, dass eine entsprechende Abkopplung der Energieverbräuche vom Wirtschaftswachstum nur langsamer realisiert wird. Das Interesse an einer Erhöhung der Energieeffizienz wäre schon deshalb gering, weil die Kosten so weit hinter ihrer Produktivität zurück bleiben und die Produktivitätsbeiträge des Faktors Energie für die Aufrechterhaltung der über ihre Produktivität hinausgehende Entlohnung des Faktors Arbeit beansprucht werden.

- Zum Zweiten ergäbe sich aus diesen Befunden, dass die *Faktoren ineffizient genutzt* werden und dass dafür der Staat maßgeblich verantwortlich ist, weil er gegen das Postulat einer effizienz- und produktivitätsorientierten Faktorbepreisung allein schon durch sein Steuer- und Sozialversicherungsregime verstößt. Er würde durch eine hohe Belastung des Faktors Arbeit (in Luxemburg auch durch eine relativ hohe Kapitalbelastung) und eine niedrige Belastung des Faktors Energie (und Umwelt) einen Keil zwischen die jeweiligen Produktionselastizitäten und ihre volkswirtschaftlichen Kostenanteile treiben.

- Die dritte Konsequenz ist, dass die Besteuerungsstruktur der Faktoren

einer Reform bedarf: Ein relativ großer Anteil der Lohnkosten entfällt auf die Steuer- und auf die Abgabenlast zur sozialen Sicherung. Damit wird aber zugleich der *Druck zur Beschäftigungs-rationalisierung* gesteigert, der wiederum zumindest partiell durch Sozialleistungen kompensiert wird etc. Mit Nettobeschäftigungsverlusten – selbst mit relativen Verlusten – fallen aber auf Dauer auch wieder Steuereinnahmen zur allgemeinen Staatsfinanzierung fort, die den Spielraum für Vorsorge- und Nachhaltigkeitsaufwendungen des Staates mindern.

Es liegt daher gemäss Dr. Ewringmann auf der Hand, dass über eine effizientere Verteilung der Steuerlasten auch ein Beitrag zur wirtschaftlichen und finanziellen Nachhaltigkeit geleistet werden kann. Dazu bedarf es aber einer Anpassung der relativen Steuerlasten, vor allem derjenigen der Faktoren Arbeit und Energie, an ihre produktiven Beiträge zur Wertschöpfung. Konkret ergibt sich daraus die Forderung nach einer zunehmenden Besteuerung auf Energie und Umwelt und nach einem (weiteren) Absenken der Lohnbesteuerungs- und der Sozialversicherungsanteile am Steueraufkommen und am BIP.

EU-Entwicklungen sowie der internationale Anpassungsdruck zwingen zum Umdenken

Ein zusätzlicher Handlungsbedarf entsteht durch Rechts- und Harmonisierungsbestrebungen, vor allem im steuerlichen und umweltpolitischen Bereich, auf EU-Ebene.

Zwei Beispiele für den umweltpolitischen Bereich:

- Das Protokoll von Kyoto legt nun einmal jedem Land die Pflicht auf, seinen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Dies bedeutet, dass auch Luxemburg unabhängig von seiner wirtschaftlichen Entwicklung in Zukunft das festgelegte Quorum an Emissionen nicht mehr

überschreiten darf! Derzeit aber nehmen die Emissionen insgesamt zu! Man wird nicht umhin auch auf steuerlicher Ebene in diesem Bereich aktiv zu werden, um die CO₂-Emissionen zu reduzieren, nicht zuletzt auch zwingt der Emissionshandel zu einer entsprechenden Debatte.

- Die neue Wasserrahmenrichtlinie vom 22.12.2000 schreibt zwingend vor, dass jedes Land Abgaben für das Einleiten von Abwasser sowie die Entnahme von Wasser einführen muss; Kostenwahr-



heit hergestellt werden muss. In einem Land wie unserem, wo bis dato z.B. Kläranlagen bis zu 90% vom Staat bezuschusst werden und erheblicher Nachholbedarf besteht, dürfte dies durchaus gravierende Auswirkungen haben.

Doch weitere Harmonisierungsbestrebungen sind ebenso bedeutend, zwei Beispiele:

- Die Harmonisierungsbestrebungen werden es schwierig machen, die bisherigen Steuerbesonderheiten weiterhin fortzuführen: Stichwort Tanktourismus – dieser wird in dieser Form nicht unendlich beizubehalten sein.

- Oder aber die Problematik, dass die Grenzgänger derzeit ihr Einkommen integral in Luxemburg versteuern, d.h. zu Gunsten des Luxemburger Haushaltes (wobei die Wohngemeinden für jene Infrastrukturen, die auch sie aufrecht erhalten, nicht angemessen beteiligt werden). Auch hier wird wohl seitens der EU ein Umdenken erzwungen werden, die eine "gerechtere" Verteilung gewährleistet.

- Hinzu kommt die langfristig sinkende Entwicklung der allgemeinen Besteuerungsbasis durch die vielen Frontaliers, die nach dem Ausscheiden aus dem Luxemburger Erwerbsleben die von Luxemburg zu entrichtenden Renten bzw. Pensionen in ihren Heimatländern ausgeben und besteuern werden.

Zusammenfassend gelangt man also zu folgendem Ergebnis:

"Luxemburg hat insgesamt bisher die Steuerpolitik geschickt eingesetzt, um eine seiner Größe und Lage entsprechende „Optimierung“ durch Nutzung ausländischer Potenzialfaktoren zu erreichen. Es profitiert dabei von seiner unmittelbaren Nachbarschaft zu Frankreich, Belgien und Deutschland, die einerseits Humankapital höherer, in Luxemburg nur z.T. vorhandener Qualifikation bereit stellen; daraus resultieren große Anteile der Wertschöpfung und des Lohnsteueraufkommens. Dadurch hat Luxemburg auch Kosten der eigenen Bildung und Ausbildung in Grenzen gehalten. Die Nachbarstaaten sind zum anderen aufgrund der günstigen Verkehrsanbindung auch „Vorlieferanten“ an Verkehrsinfrastruktur, die es möglich macht, steuerlich induzierte Preisdifferenzierungen zugunsten Luxemburgs zu nutzen; dies beschert den Tanktourismus und das damit verbundene Mi-ne-ral-ölsteueraufkommen. Andere steuerliche (und bankrechtliche) Sonderregelungen zugunsten ausländischen Kapitals (wie Bankeheimnis, Sonderregelung für Finanz-Holdings und Versicherungen) lassen dieses in Luxemburg zur hohen Wertschöpfung und damit auch zum Steueraufkommen beitragen."

Im Zuge der europäischen Steuerharmonisierung werden sich nicht alle bisherigen Vorteile langfristig aufrecht erhalten lassen. Zugleich ist das gegenwärtige System – vor allem über die Finanzierung der hohen Intensität sozialer Sicherung – sensibel gegenüber wirtschaftlichen Störungen, gegenüber dem demographischen Wandel und gegenüber Entwicklungen im Ausland. Der hohe wirtschaftliche Standard wird zu einem großen Teil mit Hilfe ausländischer Faktoreinsätze geschaffen. Er wird sich dauerhaft nur aufrecht erhalten lassen, wenn die Faktoreinsatzstrukturen durch äquivalente steuerliche Belastungen der Einzelfaktoren effizienter gemacht werden. Gegenwärtig schafft das System noch Belastungsstrukturen und Anreizmechanismen, die gegen eine nachhaltige Entwicklung gerichtet sind; dies gilt auch für andere Bereiche – wie für die Subventionsvergabe oder für kommunale Abgaben und Gebühren.“

Perspektiven für eine nachhaltige Steuerreform

Die Handlungsempfehlungen des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes liegen demnach auf der Hand:

Fasse man die 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 Abkoppelung der Umwelt- sowie Ressourcenverbräuche vom wirtschaftlichen Wachstum bedürfte es einer Verlagerung von Steuerlasten auf die Faktoren Energie und Umwelt. Dies würde nur in einem längerfristigen Prozess möglich sein. Kurz- bis mittelfristig müssten 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 Wasserrahmenrichtlinie
- Eine flächenbezogene und höhere Belastung von Grund und Boden als Alter-

native bzw. Ergänzung der jetzigen einheitswertabhängigen Grundsteuer, u.U. ergänzt durch Versiegelungsabgaben

auf die Reformagenda gesetzt werden.

Darüber hinaus müssten “kleinere” Steuerkorrekturen und Abgabeneingriffe nachgedacht werden,

Ohne eine ökologische Reform des Abgaben- und Steuersystems mit ihrem preisgekorrigierenden Effekten und ihrer aufkommensneutralen Ausgestaltung gibt es keine realistische Perspektive für einen effizienzorientierten Ausbau einer Politik der Vorsorge und Nachhaltigkeit.

- 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 treffen.

Vom Oeko-Bonus bis zum Beitrag zur Finanzierung des Sozialsystems - die Verwendung der Einnahmen

In der öffentlichen Debatte wird wohl z.T. ein zu starkes Gewicht auf die Verwendung der Einnahmen gelegt, wobei die Verlagerung der Steuern von wohlfahrtssteigernden auf wohlfahrtsmindernde Faktoren im Rahmen einer Steuerreform von eminenter Bedeutung ist. Doch auch der Verwendung der Einnahmen kommt selbstverständlich eine zentrale Bedeutung zu, wobei die Aufkommensneutralität gewährleistet bleiben muss. Es bieten sich dabei verschiedene Modelle an:

- Das sogenannte Öko-Bonusmodell, das auch im Regierungsabkommen fest-

gehalten, jedoch nicht weiter analysiert wurde. In Form einer Direktausschüttung sollen die Einnahmen aus den Steuern als Pro-Kopf-Betrag allen Einwohnern wieder zu Gute kommen.

- Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Einnahmen für die Finanzierung des Sozialsystems (Krankenversicherungssystem, Altersvorsorge ...) zu nutzen.

- Auch das Konzept eines Nachhaltigkeitsfonds müsste bedacht werden können, wobei die Gelder gezielt im Sinne von Projekten im Bereich der nachhaltigen Entwicklung eingesetzt werden.

Das Syndrom der eierlegenden Wollmilch-Sau

Einer Steuerreform haftet nach wie vor das Bild der “eierlegenden Woll-Milch-Sau” an. D.h. eines Allheilmittels, welches DIE Lösung schlechthin für eine Vielzahl von Problemen, vor allem aus ökologischer Sicht, darstellen würde.

Von diesem Trugschluss muss man sich lösen. Eine nachhaltige Steuerreform ist ein zentrales Instrument, das aller Voraussicht nach unerlässlich ist, will man tatsächlich eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten, das jedoch alleine nicht ausreicht.

- Neben Oeko-Steuern sind weitere Instrumente, die korrigierend auf dem Markt eingreifen, unabdingbar (auf gesetzlicher Ebene u.a.).

- Steuern sind auch dann sinnvoll, wenn sie nur sehr begrenzt auch einen lenkenden Effekt haben. Von einer Steuerreform wird in der Tat allzuoft erwartet, alleine aufgrund der Preiskorrektur müsse sich eine Verhaltensänderung einstellen. Wohl wäre dies natürlich erwünscht, doch darf dies nicht das ausschließliche Kriterium sein. Vielmehr geht es vor allem um eine Preiswahrheit und um eine Verlagerung der Lasten. Heraufsetzen und Reduzieren von Steuern ist an sich ein Normalgeschäft der Steuerpolitik

- Des Weiteren wird manchmal der sogenannte Konflikt zwischen dem Lenkungsbeitrag und der sogenannten Aufkommensfunktion der Oeko-Steuer hervorgehoben. D.h. es wird thema-

tisiert, dass – falls die Steuern den erwünschten Effekt haben – die Einnahmen wegbrechen werden. Dies ist jedoch widersinnig : oder wer geht davon aus, dass unsere Gesellschaft ohne Energie- und Landverbrauch auskäme?

Nachhaltige Entwicklung: die Herausforderung schlechthin der zukünftigen Politikgestaltung

Gründe zum Thema nachhaltige Steuerreform aktiv zu werden, gibt es demnach ausreichend.

Ohne eine ökologische Reform des Abgaben- und Steuersystems mit ihrem preisgekorrigierenden Effekten und ihrer aufkommensneutralen Ausgestaltung gibt es daher z.Zt. wohl keine realistische Perspektive für einen effizienzorientierten Ausbau einer Politik der Vorsorge und Nachhaltigkeit.

Es geht um nicht mehr und weniger als um die langfristige Finanzierung unseres Sozialsystems sowie den Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen. Wobei nicht nur der Handlungsdruck hervorgehoben werden soll, sondern auch die Chancen, die auf sozialer und ökonomischer Ebene liegen.

Es gibt natürlich so manche Hürden zu nehmen (u.a. auch die Indexproblematik aufzugreifen, die im Rahmen dieses Beitrages leider nicht ausführlicher behandelt werden konnte). Doch dürfte die Hoffnung bestehen, dass Studien wie die vorliegende nicht nur in Detailpunkten diskutiert werden oder aber sich auf korporatistische Interessen besinnt wird – dafür dürfte die Herausforderung doch zu bedeutungsvoll sein.

Vielmehr geht es darum, einen Grundkonsens über die Analyse der Situation zu finden: Besteht Konsens, dass Hand-

lungsbedarf besteht? Besteht Konsens, dass Preiskorrekturen im Steuersystem sinnvoll sind? Besteht Konsens, dass neue Wege in der Finanzierung der Sozialsysteme Sinn machen? Besteht Konsens, dass grundsätzlich das Steuersystem von eminenter Bedeutung für die Dimension einer nachhaltigen Entwicklung ist und in Luxemburg Reformbedarf besteht? Falls dieser besteht könnten gemeinsame Instrumente diskutiert, und wohl auch Lösungen für konkrete Probleme gefunden werden.

Im "Wahlkampf" wird die nachhaltige Steuerreform wohl nicht zum Hauptthema – man darf aber hoffen, dass es eines der wesentlichen Elemente der nächsten Regierungspolitik wird.

Die detaillierte Studie ist einsehbar auf der homepage des Mouvement Ecologique (www.oekozeniter.lu) und kann per Gréngen Telefon 439030-1 bestellt werden.



Äre Spezialist fir BIO- an Demeter- Liewesmëttel

NATURATA

d'Butteker vun de Bio-Baueren



- ① Luxembourg/Rollingergrund
- ② Dudelange
- ③ Ettelbrück
- ④ Munsbach-OIKOPOLIS **NEU**
- ⑤ Hupperdange/Schanck-Haff
- ⑥ Capellen/Wilhelm-Haff
- ⑦ Esch/Alzette **NEU**