

Die Staatsfinanzen sind unter Druck. Und mit ihnen der politische Konsens über die Rolle von Steuersystem und Sozialstaat bei der Umverteilung

# Klassenkampf

Peter Feist

DIESMAL SCHENKTE keine Seite der anderen etwas, als der Staatshaushaltsentwurf für das kommende Jahr begutachtet wurde. Handwerks- und Handelskammer empfahlen Einschnitte in die Staatsbeamtenbezüge und die Sozialtransfers und wollen den Index weiterhin aussetzen, um die nächstes Jahr auf 19 Prozent des BIP steigende Staatsverschuldung zu begrenzen. Die Berufskammer des öffentlichen Dienstes und die Salarialkammer hielten dem Patronat vor, was für „goldene Margen“ es in Luxemburg nach wie vor zu verdienen gebe, beschuldigten Budgetminister Luc Frieden (CSV), Staatshaushaltsentwürfe notorisch schlecht zu rechnen, und erkennen in der Krise nur ein konjunkturelles Problem. So viel Klassenkampf war lange nicht.

Wenn der Haushaltsentwurf ab nächster Woche in der Abgeordnetenkammer diskutiert wird, dürfte der Klassenkampf rhetorisch weitergehen, denn wie sie beim Schuldenabbau und dem „Umbau des Sozialstaats“ vorgehen will, weiß die Regierung selber noch nicht. Luc Frieden kündigte am Wochenende lediglich an, im kommenden Jahr mit den Kammerfraktionen und den Sozialpartnern besprechen zu wollen, wie erstens die Staatsverschuldung begrenzt, wie zweitens die Steuerpolitik „sozial gerecht“ gestaltet und wie drittens die Sozialausgaben „selektiver“ ausgerichtet und der Sozialstaat „mittelfristig finanzierbar“ gehalten werden sollen. Dass er ausgerechnet auf dem LCGB-Nationalkongress dazu aufrief, „keine Angst“ zu haben, wenn der Sozialstaat „sein Gesicht verändert“, zeigte, wie viel der CSV daran gelegen sein muss, den LCGB an sich zu binden: Gewerkschaftspräsident und CSV-Abgeordneter Robert Weber hatte noch Freitag vergangener Woche dem *Luxemburger Wort* erzählt, man steuere einem „nationalen Konflikt“ mit dem Patronat entgegen. Kann ja sein, dass der CSV-Finanzminister Vorschläge zur

Zukunft des Sozialsystems macht, die den Arbeitgebern eher gefallen als den Gewerkschaften.

Aufgetaucht war der Begriff von der „selektiveren Sozialpolitik“ bereits in der vorigen Legislaturperiode, als der sukzessive Ersatz von Einkommenssteuerfreibeträgen durch Steuerkredite, die auch nicht Steuerpflichtigen zugute kommen, Niedrigverdienende begünstigte, ohne Besserverdienende zu benachteiligen. Dass diese *action positive*, die vor allem die LSAP als Durchbruch feierte, 100 Millionen Euro mehr kostete, wird den alt-neuen Koalitionären heute von der DP vorgehalten, die findet, selektive Sozialpolitik müsse den Staatshaushalt entlasten und vor allem den Bedürftigsten zukommen.

Muss sie das? Das ist eben die Frage. Das Koalitionsabkommen der Juncker-Asselborn-Regierung II liest sich, als solle mehr Selektivität vor allem für die vom Familienministerium verwalteten Transferzahlungen, wie für das Kindergeld, eingeführt werden, und vielleicht auch für die vom Wohnungsbauministerium gewährte Zinsbonifikation auf Immobilienkredite, die nicht von der Einkommenshöhe abhängt, sondern von der Zahl der Kinder im Haushalt. Die politische Herausforderung würde dann darin bestehen, für derartige Transfers Einkommensschwelle zu definieren, die akzeptabel sind, und für die CSV, auf beliebte Wahlgeschenke wie Kindergelderhöhungen zu verzichten.

Dagegen ist in der Sozialversicherung ein selektives Moment eingebaut, wenn Beiträge proportional zum Einkommen erhoben, die Leistungen aber unabhängig von der Beitragshöhe zur Verfügung stehen oder aus der Rentenversicherung Niedrigverdienende sogar zum Beitragsvolumen relativ höhere Alterspensionen beziehen als Besserverdienende. Weil die Beteiligung des Staates an der Sozialversicherung mit der Zahl der Bei-

tragszahler wächst, geht sie in Krisenzeiten zurück, wenn die Beschäftigung sinkt. Während 2010 die Ausgaben der Familienkasse um insgesamt zehn Prozent von einer auf 1,1 Milliarden Euro steigen sollen, sind die staatlichen Transfers an die Sozialversicherung mit 2,1 Milliarden Euro im kommenden Jahr nur wenig höher veranschlagt als 2009 mit 2,097 Milliarden Euro.

Doch schon in der vorigen Legislaturperiode konnte man den Eindruck haben, ein mittelfristiges Ziel der beiden für die Finanzen zuständigen Minister könnten womöglich nicht nur einkommensabhängige Familienleistungen, sondern auch eine Defiskalisierung der Sozialversicherung sein. Die Frage könnte sich demnächst wieder stellen, denn Luxemburg hat ein Problem, das über die aktuelle Krise hinaus reicht. Jährlich werde man ab 2011 das Budgetdefizit entsprechend den Maastricht-Kriterien um einen BIP-Prozentpunkt senken, hatte Luc Frieden Mitte Oktober in einem Interview erklärt (*Le Quotidien*, 12.10.2009). Das wären über 300 Millionen Euro und bereits eine Menge Geld. Aber die Stabilität der Staatsfinanzen wäre auch ohne Krise in Gefahr geraten: Ab 2012 muss Luxemburg schrittweise eine aktualisierte EU-Richtlinie über die Energiebesteuerung anwenden, die den Verkauf von LKW-Dieseln so stark zum Erliegen bringen dürfte, dass um 2015 von den zurzeit noch eine Milliarde Euro Einnahmen an Akzisen, Mehrwertsteuer und Konzessionsabgaben aus dem Tankgeschäft 750 Millionen fehlen dürften. Gleichzeitig treten neue Regeln zur Festsetzung der Mehrwertsteuer auf elektronischen Handel in Kraft und Mehrwertsteuerausfälle um die 300 Millionen Euro drohen.

Schwerwiegend sind nicht nur die Einnahmefälle schlechthin, sondern, dass sie den Mechanismus des luxemburger Wachstumsmodells außer Tritt bringen. In seinem jährlichen Bericht über die *Taxation Trends in the European Union* hat das EU-Statistikamt Eurostat implizite Steuersätze für die Verbrauchssteuern der Mitgliedstaaten errechnet, die neben der Mehrwertsteuer auch Akzisen auf Energieprodukte, Alkoholika und Tabakwaren umfassen. 2007 lag der implizite Steuersatz in Luxemburg bei 26,9 Prozent

und war damit der nach Dänemark, Schweden und Ungarn vierthöchste unionsweit. Doch darin sind die hohen Einnahmen aus Spirit- und Tabakzinsen und vom Ausland her getätigten Einkäufen „versteckt“, der implizite Steuersatz zeigt nur, wie stark Luxemburg zurzeit abhängig von indirekten Steuereinnahmen sein muss.

Noch augenfälliger ist Luxemburgs besondere Stellung im Vergleich der impliziten Steuersätze auf Arbeit. Sie enthalten alle direkten und indirekten Steuern auf Arbeit sowie die Sozialabgaben. Der implizite Satz Luxemburgs von 31,4 Prozent im Jahr 2007 wird von den alten Unionsstaaten nur von Großbritannien mit (26,1 %) und Irland (25,7 %) deutlich und von Portugal knapp (30 %) unterboten. Der Arbeitgeberanteil an den impliziten Steuern ist nur in Großbritannien und Irland (je sieben Prozent) sowie in Dänemark (ein Prozent) geringer als hierzulande (zehn Prozent).

Was sich hier zeigt, ist der luxemburger Standortvorteil im Wettbewerb der europäischen Steuer- und Sozialsysteme: Großbritannien, Irland und Dänemark besitzen keine überwiegend solidarisch finanzierte Sozialversicherung nach dem System „Bismarck“ wie Luxemburg, sondern eine steuerfinanzierte. Luxemburg aber lässt mit seinem impliziten Steuersatz auf Arbeit alle anderen traditionellen Bismarck-Staaten wie Frankreich (41,3%), Deutschland (39%), Belgien (42,3) oder Österreich (41%) weit hinter sich. Möglich ist das, weil der Fiskalanteil an der Sozialversicherung hoch ist. Eine Analyse des Internationalen Währungsfonds stufte ihn um 40 Prozent höher ein als in Deutschland und Frankreich. Das aber kann nur heißen, dass die indirekten Steuern mit ihrem starken Anteil von Akziseeinnahmen das Sozialsystem subventionieren. Der kompetitive Vorteil

Luxemburgs im EU-Vergleich ist so groß, dass der einzige Neu-Europa-Mitgliedstaat, der den Arbeitgeberanteil am impliziten Steuersatz auf Arbeit unterbietet, Malta ist.

Es macht die große politische Bedeutung verständlich, die die luxemburger Arbeitgeber niedrigen Sozialbeiträgen zumessen. Ehe die Tripartite im April 2006 vereinbarte, auf Beitragserhöhungen zur Krankenversicherung werde verzichtet, solange man nicht Sparmaßnahmen oder zusätzliche Einnahmequellen ausgeschöpft hätte, hatte die Handelskammer im Herbst 2005 im Parlament einen Gesetzesvorschlag eingereicht, der die Arbeitgeberbeiträge bis zum Ende der Legislaturperiode auf dem damaligen Stand einfrieren wollte.

Ähnlich entschieden schlägt die Union des entreprises heute die Senkung der Rentenbeitragslast vor, indem der Beitragsplafond von aktuell fünf auf drei oder vier mal den Mindestlohn gesenkt wird, und sie schloss auch zur Sanierung des vor allem krisenbedingt hohen Defizits in der Krankenversicherung jede Beitragserhöhung aus. Alternativ schlug sie ein System höherer Eigenbeteiligungen vor. Dabei hätten die Beiträge nur von 5,4 auf 5,72 Prozent steigen müssen; also von 2,7 auf 2,86 Prozent für den Arbeitgeber. Der Zuwachs um 1,6 Promille hätte einen Mindestlohn um 2,69 Euro im Monat verteuert, einen dreifachen Mindestlohn um acht Euro und den höchstens beitragsfähigen fünffachen Mindestlohn um 13,46 Euro. Es muss sich wohl die Prinzipfrage stellen.

Höhere Eigenbeteiligungen aber sind tendenziell rückschrittlich und können sich gegen ganze Bevölkerungsgruppen richten. Erst kürzlich hat das Differdinger Sozialforschungszentrum Ceps/Instead die Häufigkeit chronischer Erkrankungen „unter-

sucht. Demnach sind von den 50- bis 64-jährigen Luxemburgern 47 Prozent der Männer und 40 Prozent der Frauen, die lediglich einen Primärschulabschluss besitzen, chronisch krank. Dagegen sind es lediglich 26 Prozent der Männer und 29 Prozent der Frauen mit Hochschulabschluss in der gleichen Altersgruppe.

Soll das Sozialsystem Ungerechtigkeiten dieser Art nicht produzieren, stellt sich die Einnahmenfrage doch. Sie wird um so brisanter, als angesichts von Klimawandel und verstärkter Politisierung des Ökologischen ein Sozialsystem wie das Luxemburgs, das zum reibungslosen Funktionieren vier Prozent BIP-Wachstum quasi voraussetzt, sich eigentlich verbietet. Das weiß auch die Salariatskammer, die im Gegensatz zu ihrem Haushaltsgutachten, in dem sie die Rückkehr gewohnter Wachstumsraten nur als eine Frage der Zeit anzusehen scheint, auf dem klimapolitischen Hearing in der Abgeordnetenkammer Mitte Oktober meinte, ein „mehr auf Nachhaltigkeit orientiertes Wachstum“ werde zu sozialen Problemen führen, ins Auge zu fassen sei es dennoch.

Dann jedoch ist ein neuer politischer Konsens darüber nötig, wie weit der Sozialstaat reichen, welche Rolle er bei der Umverteilung von Produktivitätsgewinnen spielen soll und was künftig „Solidarität“ heißt. Dass das Steuersystem darin eingeschlossen sein muss, hat der Finanzminister schon angedeutet; fragt sich nur, wie weit CSV und LSAP mit einer Steuerreform kommen. Je schwächer der Konsens jedoch am Ende ausfällt, desto wahrscheinlicher ist es, dass Defizite in der Krankenversicherung zum Beispiel in Zukunft von den Versicherten allein ausgeglichen werden müssten.