

STEUEREINNAHMEN

Reform auf hohem Niveau

Richard Graf

Kurz vor den Budgetdebatten häufen sich die Stellungnahmen und Analysen zur Luxemburger Haushaltslage. Knapp ein Jahr vor der angekündigten Steuerreform sind die Erkenntnisse über die zukünftige Ausrichtung unseres Steueraufkommens allerdings immer noch recht spärlich.

Der Wirtschafts- und Sozialrat (CES) hat sich auf Wunsch der Regierung eine wahre Fleißarbeit vorgenommen: Im Vorfeld der für 2017 angekündigten allgemeinen Steuerreform hat sich das paritätisch aus Patronats-, Gewerkschafts- und RegierungsvertreterInnen zusammengesetzte Gremium seit Februar dieses Jahres einer eingehenden Analyse der Luxemburger Steuereinnahmen gewidmet. Der Untersuchungszeitraum beginnt mit der Jahrtausendwende und endet mit den Zahlen des Steuerjahrs 2014 - soweit diese schon verfügbar sind. Einige Erhebungen führen auch etwas weiter zurück. Allerdings beschränkt sich die Analyse in vielen Fällen auf die in den einzelnen Jahren erzielten Resultate.

Eine genaue Untersuchung der strukturellen Ursachen der Tatsache, dass bestimmte Steuereinnahmen sich in einer bestimmten Art entwickeln, konnte nur teilweise angestellt werden, allein schon deshalb, weil die Datenbasis hierfür einfach nicht ausreichte.

Dennoch dürfte der nun entstandene 160-seitige Bericht genug Diskussionsstoff für die anstehende Steuerreform liefern, wie es bereits die (ungewollte) Vorabveröffentlichung der von CES gesammelten, aber unkommentierten Rohdaten vor einigen Monaten getan hatte.

Die zwei Steuerkategorien, die in den letzten Jahren am stärksten gewachsen sind, sind die Mehrwertsteuer (TVA) und die Einkommenssteuer der privaten Haushalte. Bei der TVA ist allerdings zu beachten, dass das letzte erfasste Referenzjahr vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die europaweit geltenden Regelungen bezüglich der Einnahmen aus dem elektronischen Handel geändert wurden. Seit 2015 werden diese schrittweise an das Land des Käufers abgeführt und verbleiben nicht mehr zur Gänze dem Land als Einnahme, in dem der Verkäufer seinen Sitz hat. Die von Luxemburg bisher weidlich ausgeschlachtete Nische wird sich also nach und nach schließen - allein für 2016 werden die Mindereinnahmen auf rund 650 Millionen Euro beziffert. Diese werden nur teilweise von der Erhöhung der TVA von 15 auf 17 Prozent und diverse andere Maßnahmen ausgeglichen.

Das zweitwichtigste Standbein des Luxemburger Haushalts ist die Einkommenssteuer der privaten Haushalte. Ähnlich wie die TVA wächst sie seit Jahren absolut, aber auch relativ zu den Gesamteinnahmen des Staa-

tes - was zu dem Schluss führt, dass die Finanzierungsbasis des Staates sich strukturell von den Betriebssteuern hin zu denen der Haushalte entwickelt hat. Und innerhalb des „privaten Blocks“ hat eine Verschiebung von den direkten Steuern in Richtung TVA stattgefunden - Luxemburgs Steuersystem ist also offensichtlich „unsozialer“ geworden. Der Grund: Der Steuersatz der TVA ist für alle der gleiche, während die Einkommenssteuer im Prinzip einer Progression unterliegt, die dazu beiträgt, dass Besserverdienende stärker herangezogen werden als Einkommensschwache, die ja überhaupt keine Einkommenssteuer zahlen.

Haushalte zahlen am meisten

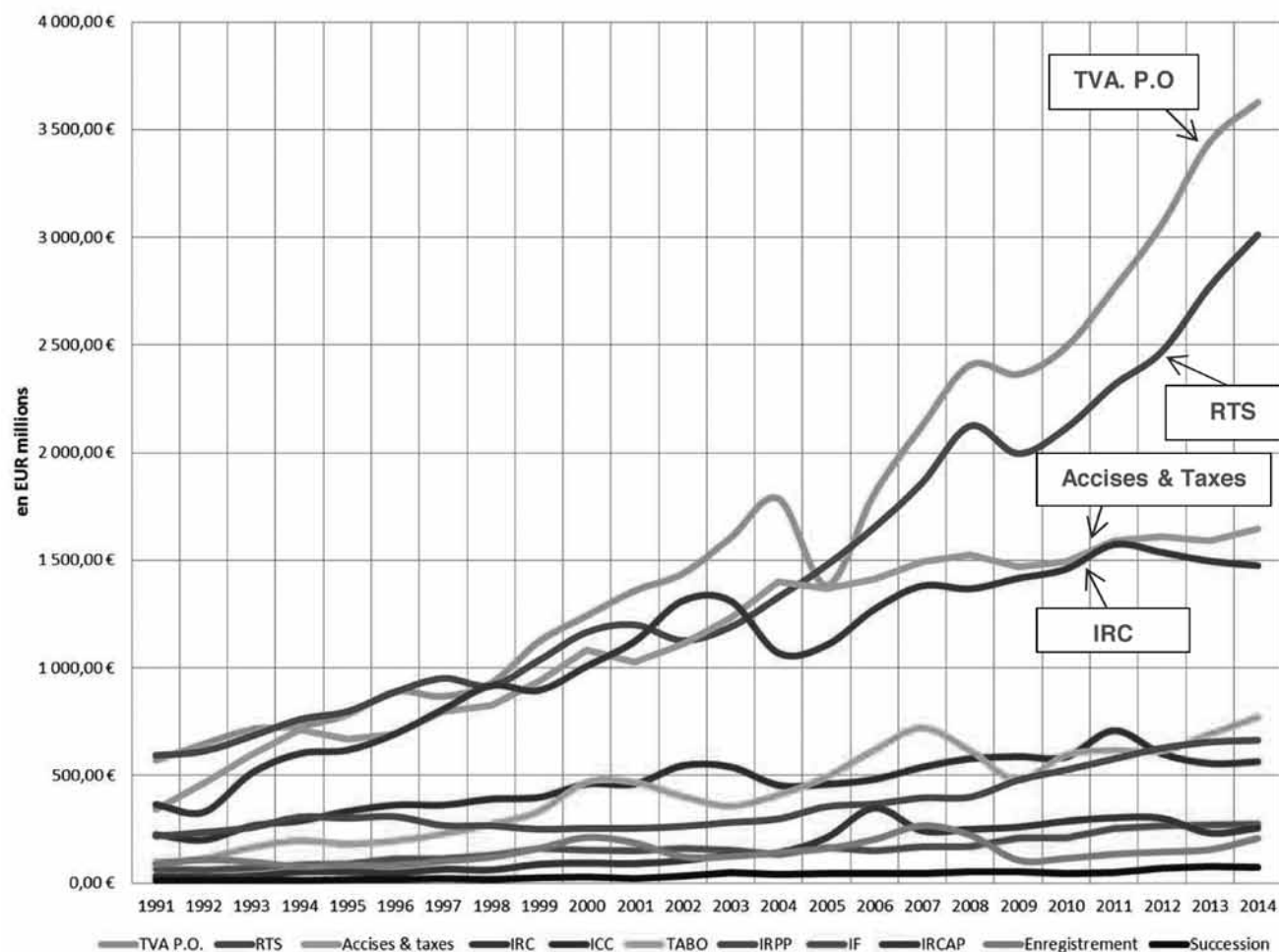
Die relative Abnahme der Betriebssteuern ist mehr als nur der rein rechnerische Effekt des Anwachsens der oben erwähnten Einnahmequellen: Der weltweite Konkurrenzkampf um die Ansiedlung von Betrieben aller Art hat zu einem Schaulaufen der Wirtschafts- und Finanzminister geführt, die sich gegenseitig mit immer niedrigeren Betriebssteuersätzen auszustechen suchen. Auch die Steuerreform 2017 soll ja zu einem deutlich niedrigeren Steuersatz führen, der derzeit nominell bei 21 Prozent liegt. London, Luxemburgs großer Konkurrent als Finanzplatz, will die Marke für seine Besteuerung auf 18 Prozent

senken - allerdings erst 2020, wie Xavier Bettel diese Woche in der Chamber präzisierte. Er wolle zwar erst in ein paar Monaten bekannt geben, welchen Wert seine Regierung für die zukünftige Besteuerung festzusetzen gedenkt, dafür gelte der dann aber ab 2017.

Die vom CES vorgelegte Bestandsaufnahme wird Bettel und seinem Finanzminister in diesem Punkt wenig hilfreich sein: Der „einstimmige“ Bericht ist in genau diesem Punkt zweistimmig. Die Patronatsvertreter wollen, dass es möglichst schnell zu einer spürbaren Senkung des Betriebsbesteuerungssatzes kommt, da ja im Gegenzug die Berechnungsbasis dieser Steuer ausgeweitet werden soll. Tatsächlich ist die Belastung der Betriebe wegen diverser Ausnahmeregelungen sehr unterschiedlich. Da im Prinzip nur Gewinne besteuert werden, diese aber durch alle möglichen Abschreibungstricks und „abattements“ heruntergerechnet werden können, liegt die reale Besteuerung der Betriebe weit unter den derzeit geltenden 21 Prozent.

Der relative - und zwischenzeitlich absolute - Rückgang der Betriebssteuern ist aber auch auf die insgesamt schwierige wirtschaftliche Situation zurückzuführen. Wie der Statec in seiner Note de conjuncture im Frühjahr festhielt, hat es in Luxemburg, im Rahmen der Finanzkrise 2008, weniger Entlassungen gegeben als anders-

Auf Wachstum eingestellt:
Die Entwicklung der
Steuereinnahmen seit 1991.
Mehrwert- (TVA) und
Einkommenssteuer (RTS)
sind schneller gestiegen als
andere Steuerarten.



CES / ANALYSE DES CONNEES FISCALES AU LUXEMBOURG, 27.11.2015

wo in Europa. Während also die Löhne und ihre Besteuerung mehr oder weniger normal blieben, verbuchten die Betriebe bei rückläufiger Auftragslage verstärkte Gewinneinbrüche.

Allerdings ist auch hier die Datenbasis nicht sehr zufriedenstellend, da oftmals nur die in den betrieblichen Steuererklärungen errechneten und tatsächlich besteuerten Gewinne bekannt sind, nicht aber die zuvor durchgeführten Optimierungsmaßnahmen. Der Gesamteffekt bestimmter Maßnahmen ist deshalb auch kaum messbar.

Die gewerkschaftlichen Mandatäre innerhalb des CES wollen die weitere Entwicklung bei den Betrieben erst einmal abwarten, bevor sie eine Absenkung des Nominalsatzes befürworten. Sie schenken der Grundthese der Arbeitgeberseite wenig Glauben, wonach ein möglichst niedriger Steuersatz die Chance schafft, neue Betriebe anzulocken und damit das Gesamtaufkommen der über die Betriebe erhobenen Steuer zu dynamisieren. Umgekehrt befürchtet die Patronatsseite eine Abwanderung von in Luxemburg ansässigen Betrieben, falls der Steuersatz nicht zugleich mit der Abschaffung der Sondervergünstigungen merklich gesenkt wird.

Interessant ist in diesem Zusammenhang: Der CES beschränkt sich bei seiner Analyse auf das existierende Steuerarsenal. Das ist natürlich eine Konsequenz der Auftragsstel-

lung durch die Regierung, die ja eine Analyse des bisherigen Steueraufkommens verlangt hatte. Doch wird gerade im Zusammenhang mit der Betriebsbesteuerung deutlich, wie wenig Aufmerksamkeit der ökologischen Dimension entgegengebracht wird.

Von Ökologisierung keine Spur

Denn egal ob der Staat seine Einnahmen direkt von den Betrieben oder über die Einkommen der MitarbeiterInnen bezieht: Derzeit gilt weiterhin der Grundsatz, dass vor allem Löhne und Gewinne als Berechnungsbasis dienen. Der Ressourcenschutz wird allenfalls über die Akzisen - wie etwa die Besteuerung der Energie - tangiert. Allerdings gilt hier oftmals noch die Regel, dass Großverbraucher eher günstigere Konditionen zugestanden werden als denjenigen, die mit wenig Ressourcen auskommen. Kapitalintensive Betriebe mit wenig Angestellten, aber großen Abschreibungsmöglichkeiten bleiben ebenfalls verschont.

Nun ist freilich der Wirtschafts- und Sozialrat nicht der Nachhaltigkeitsrat, der sicherlich einem solchen Ansatz eine größere Priorität beimessen würde. Doch wird auch so ersichtlich, dass eine rein historische Aufarbeitung des Luxemburger Steuermodells - das ja insgesamt un- leugbar erfolgreich war, auch wenn die Frage: auf wessen Kosten?, kaum

gestellt wird - nicht dazu beitragen kann, die Staatsfinanzen auf ein sicheres Fundament zu stellen.

Wen der Bürgermeister des lothringischen Villerupt angesichts klammer Gemeindegassen die sehr berechnete Frage stellt, weshalb nicht ein nennenswerter Teil der Lohnsteuer der in seinem Ort wohnenden Frontaliers bei ihm verbleibt, damit er dort Schulen, Kinderkrippen und Krankenhäuser unterhalten kann, wird deutlich, dass das Luxemburger Wirtschaftsmodell nicht ohne die Entwicklung in der Großregion gedacht werden kann.

Eine „Jahrhundert-Steuerreform“, als die Xavier Bettel sein Vorhaben gelegentlich schon bezeichnet hat, benötigt also mehr als eine Analyse nach dem Motto „Wie wir wurden was wir sind“.

Die „Cours des Comptes“ mahnt in ihrem Bericht zum Haushalt 2016, dass in diesem etwas mehr über die Ökologisierung des Steueraufkommens zu erfahren sein müsse. Sie misst dabei die Regierung an ihren eigenen, im Koalitionsabkommen gesteckten Zielen, die ja eine gerechtere, aber auch eine nachhaltigere Besteuerung einschlossen. Allerdings gepaart mit dem Ziel, den Staatshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen.

Der „Zukunftspak“ sollte ja als Zwischentappe zumindest das letztgenannte Ziel erreichen. Doch sieht der Rechnungshof kaum Chancen

hierfür: Die Auswirkungen des Zukunftspak, dort wo er bereits umgesetzt wurde, erweisen sich als weit geringer als erwartet - etwa bei der TVA-Erhöhung. Zudem scheinen einige der 258 Punkte des Sparpaketes mittlerweile ganz vom Radar des Finanzministers verschwunden zu sein.

Auch wenn das Staatsdefizit nicht in dem gewünschtem Maße zurückgefahren werden kann, wie manche sich das wünschen, so bietet sich dennoch die Möglichkeit einer Reform unter recht günstigen Bedingungen, vergleichen wir unsere Lage mit unseren Nachbarn. Allerdings muss das Märchen, wonach es nur Gewinner bei der Reform geben wird einer realistischen Bewertung der Belastung der verschiedenen Beitragsgruppen weichen.

Wie die Regierung in dem knappen Jahr bis zur Verkündung des Jahreshaushalts 2017 und der dann in Kraft tretenden Änderungen des Steuertarifs eine Reform hinbekommen will, die all diesen Ansprüchen gerecht wird, steht weder auf dem USB-Stick, den der Finanzminister anstelle des klassischen gedruckten Budgetgesetzes hat verteilen lassen, noch auf einer der bunten Seiten des Internetauftritts seines Ministeriums, sondern in den Sternen.