

# Wachstumsoptimismus oder risikoorientierte Vorsorgestrategie?

## Fragen und Anmerkungen des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen

### Im Auftrag der Regierung

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan für das Jahr 2007 verabschiedete die Abgeordnetenversammlung eine Motion, in der sie die Regierung ersuchte, den Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) um eine Stellungnahme zu den langfristigen Aspekten der Staatsfinanzen unter besonderer Berücksichtigung der Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung zu bitten. Die Stellungnahme sollte die zu erwartende Entwicklung nach 2009 aufarbeiten.

In einem Brief vom 10. Januar 2007 bat der Staatsminister den CSDD, dem Antrag des Parlaments nachzukommen. In seiner Plenarsitzung vom 16. April 2007 entschied der CSDD, diesen Auftrag anzunehmen.

Der Rat hat dazu Vertreter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln) eingeladen und Einzelfragen tragfähiger Finanzpolitik sowie Ansätze für ein besseres budgetäres Nachhaltigkeitsmanagement diskutiert. Der Rat greift auch auf die Ergebnisse einer Studie zurück, die er beim FiFo Köln mit dem Titel *Governance zur Nachhaltigkeit im Staatsbudget* in Auftrag gegeben hat.

Im Mittelpunkt der Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen steht eine Darstellung und Würdigung des Modells Luxemburg – in seinem gegenwärtigen Zustand und mit den sich abzeichnenden Problemen und Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung. Diese Herausforderungen greift der Rat auf und nimmt sie zum Anlass, kritische Fragen zu formulieren, welche die Zukunftsfähigkeit des Modells und die dauerhafte Finanzierbarkeit des öffentlichen Budgets betreffen. Seine Messlatte ist dabei die Vereinbarkeit der Modellbestandteile, der bestehenden Ausgaben- und Einnahmenstruktur sowie der Budgetregeln mit den Anforderungen einer Nachhaltigkeitskonzeption.

Nachdem der Rat hervorgehoben hat, dass ein „business as usual“-Verhalten nicht tragbar ist, außer Luxemburg akzeptiert eine Lastenverschiebung auf künftige Generationen sowie Umweltschäden und soziale Verwerfungen als weitere Zukunftslasten, schlägt er mehrere Themen vor, an denen die Politik und die Sozialpartner die Bereitschaft nicht nur zur Vorsorge und Budgetstabilisierung beweisen können, sondern auch zur Respektierung der Nachhaltigkeitsgrenzen.

Das Dokument versteht sich als Beitrag zur Diskussion über die nötigen strukturellen Anpassungen, losgelöst von den aktuellen konjunkturellen Gegebenheiten. Wir zitieren aus dem Text der ungekürzt zugänglich ist unter [www.forum.lu](http://www.forum.lu) und [www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2008/10-octobre/16-conseil-supérieur/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/10-octobre/16-conseil-supérieur/index.html)

### Auszug aus der Stellungnahme

„Der Rat ist (...) der Frage nachgegangen, ob das luxemburgische Modell mit seinen bisherigen Strukturen den zu erwartenden Herausforderungen ökonomischer, demographisch-sozialer und ökologischer Art gewachsen ist.

Für den CSDD steht fest, dass dies nicht der Fall ist.

Die bisher in Luxemburg dominierenden politischen und privaten Verhaltensmuster und die ‚Wachstumsphilosophie‘ können nicht einfach in die Zukunft verlängert werden. Die Herausforderungen einerseits und die enger werdenden Finanzierungsspielräume andererseits lassen ein einfaches ‚Weiter so wie bisher‘ nicht zu. (...)

Der Rat geht davon aus, dass das luxemburgische Modell unter den bestehenden Bedingungen nicht nachhaltig ist und zunehmende budgetäre Lücken aufreißt, die ihrerseits künftige Generationen belasten.

Dies gilt bereits für den Fall ‚normaler‘ Entwicklung. Der demographische Wandel der Gesellschaft in Verbindung mit der gegebenen Pensionsausstattung führt zu einer Ausgabendynamik, der die bisherige Einnahmenstruktur nicht folgen kann. Die Finanzierungsrisiken werden umso größer, als einige der bisher zur Verfügung stehenden Steuerquellen im europäischen Harmonisierungsprozess zu versiegen drohen und – insbesondere durch die nationalen Verpflichtungen in der internationalen

Energie- und Klimaschutzpolitik – neue Lasten begründet worden sind.

Seine Bedenken über die langfristige Finanzierbarkeit des Luxemburger Modells in seinen bisherigen Strukturen und seine Fragen zu einzelnen Elementen des Modells sowie zu budgetären Anpassungsmöglichkeiten will der CSDD an einigen ausgewählten Themenfeldern erläutern.

Dabei geht es letztlich immer um eine Variation desselben Grundthemas: Im Rahmen eines langfristigen Denkens über die Grenzen der derzeit lebenden Generationen hinaus sollte ein lieb gewonnener blinder Zukunftsoptimismus auf weitere außergewöhnliche Wachstumsfrüchte durch eine *risikoorientierte Vorsorgestrategie* abgelöst werden. Das luxemburgische Modell ist nämlich selbst bei einer Fortsetzung des normalen Wachstums budgetär nicht nachhaltig. Zu seinem langfristigen Funktionieren braucht es – will man es nicht durch Lastverschiebung in die Zukunft finanzieren – *übernormales* und außergewöhnliches Wachstum. Darauf zu hoffen, kann keine Grundlage für eine Politik sein, die Verantwortung sowohl für die Gegenwart als auch für die Zukunft übernimmt.

Und selbst für den Fall, dass sich solche Hoffnungen erfüllen sollten, gilt es Vorsorge zu treffen. Ein starkes Wachstum, das das Luxemburger Modell zumindest für längere Zeit am Leben erhalten könnte, und das – legt man ein Zentralbankszenario zugrunde – Pendler- oder Einwohnerzahl auf über eine Million anschwellen lassen müsste, wäre nämlich im Hinblick auf die soziale Kohäsion und die Umweltbelastung eine große Herausforderung.

Insofern ist Luxemburg mit seinem Modell in eine Nachhaltigkeitsfalle geraten. (...)

Der Rat möchte das Augenmerk auf einige zentrale Aspekte lenken und dazu Fragen sowie Anregungen an Politik und Sozialpartner richten.

**1.** Die Ausgangs- und Grundsatzfrage besteht für den CSDD darin, ob Politik, Sozialpartner und Gesellschaft, also letztlich wir alle, an einem Modell festhalten wollen, das auf extrem risikobehafteten Annahmen über ein künftiges Dauerwachstum bei BIP und Arbeitsplätzen aufbaut und die Finanzierungs-

frage für den Risikofall nicht befriedigend beantworten kann.

Wollen wir wirklich unseren Kindern und Enkeln zumuten, eine immer größer werdende, durch unsere steigenden Ansprüche angehäufte Umwelt-, Sozial- und Altersausgabenlast durch Steuern zu bezahlen, auch wenn die Wachstumseuphorie nicht hält und sich ein immer kleinerer Teil der Gesamtbevölkerung an der Steueraufbringung beteiligt? Oder wollen wir sie zwingen, die von ihnen dann nicht finanzierbare Last durch Verschuldung weiter in die Zukunft auf die noch nicht geborenen Generationen zu verlagern? Positiv ausgedrückt: Wie können wir ein angemessenes Wachstum, soziale Gerechtigkeit, Ressourcenschonung miteinander vereinbaren, ohne die Lasten auf die künftigen Generationen zu verlagern? (...)

---

### **Wie können wir ein angemessenes Wachstum, soziale Gerechtigkeit, Ressourcenschonung miteinander vereinbaren, ohne die Lasten auf die künftigen Generationen zu verlagern?**

---

*Der Rat erhofft insoweit von Politik und Sozialpartnern eine klare Antwort darauf, ob sie diesen Grundzusammenhang anerkennen und daher bei allen künftigen Entscheidungen im Zusammenhang mit einem weiteren Einkommenswachstum und der Erhöhung des Lebensstandards bereit sind, den Nachhaltigkeitsgrenzen und insbesondere den Restriktionen eines langfristigen Budgetgleichgewichtes Rechnung zu tragen.*

**2.** Unter den veränderten demographischen Bedingungen und angesichts zunehmender wirtschaftlicher Risiken drängt sich zudem die Frage auf, ob der im Umlagesystem der Sozialversicherung stillschweigend angelegte Generationenvertrag nicht aus Vorsorgegründen auf eine breitere Grundlage gestellt werden muss. Die langfristigen Szenarien der Experten lassen bezweifeln, ob das bestehende System, insbesondere die *Renten- bzw. Pensionsversicherung* dauerhaft finanzierbar ist. Auch muss die Frage des Verhältnisses zwischen der Höhe der Löhne der aktiven Bevölkerung und der Höhe der Renten gestellt werden.

*Insofern ist der Rat an einer Antwort auf die Frage interessiert, welche Anpassungsmaßnahmen zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Rentenversicherungssystems Politik und Sozialpartner vorschlagen oder ob sie etwa über Erkenntnisse verfügen, dass die nationalen und internationalen Expertenvoten für Luxemburg nicht zutreffen.*

Immerhin weisen EU-Berechnungen aus, dass Luxemburg zu den Ländern mit der höchsten Zunahme der alterungsbedingten Staatsausgaben, nämlich auf 8,2% des BIP, gehört; davon entfallen allein 7,4% auf die Rentenversicherung. (...)

Um die nach aktuellem Recht steigenden demographischen Ausgabenlasten zu decken, müssten sofort und auf Dauer die staatlichen Einnahmen so stark erhöht und/oder die staatlichen Ausgaben so stark gesenkt werden, dass im staatlichen Gesamtbudget (inklusive Gemeindehaushalt und Sozialversicherungshaushalt) ein Primärüberschuss von rund 8% des BIP entsteht. (...)

Der CSDD erwartet insofern von der Regierung die regelmäßige Vorlage eines Berichtes über die langfristige Entwicklung des staatlichen Gesamtbudgets auf der Grundlage moderner Tragfähigkeitsberechnungen, um zu belegen, wie sich die politischen Maßnahmen auf die Nachhaltigkeitslücke auswirken und um klarzustellen, ob sie über Ergebnisse verfügt, die von den EU-Rechnungen abweichen und ein anderes Vorgehen rechtfertigen. (...)

Unabhängig von der Frage der langfristigen Absicherung der Sozialsysteme werden öffentliche Finanzen und die Sozialleistungen auch in Zukunft eine herausragende Rolle spielen, wenn es darum geht, soziale Ungleichgewichte anzugehen.

*Deswegen schlägt der Rat vor, im Sinne des deutschen ‚Armuts- und Reichtumsberichtes‘ eine regelmäßige Berichterstattung zu dieser Frage zu erstellen und zu veröffentlichen.*

**3.** Der Rat hat unter dem Eindruck des Stern-Reports zu den wirtschaftlichen Folgen von Klimawandel und Klimaschutz auch in einem breiteren allgemeinen Zusammenhang und über das Alterungs- sowie Rentenversicherungsproblem hinaus, darüber diskutiert, ob es nicht unter rein ökonomischen, vor allem auch finanz- bzw. budgetpolitischen Aspekten erforderlich ist, in

wesentlich stärkerem Maße als bisher *Vorsorge* zu betreiben. Eine solche *Vorsorge* zeichnet sich dadurch aus, dass sie durch vorbeugende Initiativen in der Gegenwart unnötige und meist höhere Lasten in der Zukunft vermeidet und/oder – wo dies nicht anders möglich ist – die Abwälzung von Risiken in die Zukunft finanziell kompensiert bzw. für den Risikofall eine Kapitalreserve bildet. (...)

*Der Rat regt daher für Luxemburg die Durchführung von ‚Vorsorgestudien‘ an, in denen nach der Methodik des Stern-Reports Kosten heutiger Maßnahmen mit den in Zukunft anfallenden Kosten bei Unterlassen dieser Maßnahmen verglichen werden. Er gibt zugleich zu bedenken, ob nicht im Vorgriff auf die Studienergebnisse rein vorsorglich Mittel in einem Fonds angesammelt werden sollten, die – über den sogen. Kyoto-Fonds hinaus – der Finanzierung vorbeugender Maßnahmen dienen.*

4. Echte finanzielle *Vorsorge* kann in Form eines *staatlichen Kapitalfonds* geleistet werden, aus dessen Erträgen langfristig im Fall von zusätzlichen *Steuereinnahmerisiken* bzw. -ausfällen Defizite im Staatsbudget abgedeckt werden können. Solche Risiken bestehen – wie erwähnt – vor allem aufgrund des demographischen Wandels und der Standortrisiken angesichts der einseitigen Wirtschaftsstruktur.

*Der Rat empfiehlt dringend, die Option eines staatlichen Kapitalfonds umgehend zu prüfen. Auch wenn die Phase, in der Luxemburg durch eine Nischenpolitik mit niedrigen Sätzen im Bereich indirekter Steuern Auslandsnachfrage anziehen und steuerlich belasten konnte, langsam zu Ende gehen dürfte, sollten zumindest die in der Übergangszeit noch zu erwartenden Einnahmen für eine langfristige Kapitalbildung gebunden werden. (...)*

5. Es ist un schwer zu erkennen, dass das ordinäre Ausgabenbudget Luxemburgs in seiner Entwicklung sehr stark von so genannten Automatismen beeinflusst wird, welche aus einer Fülle von Gesetzen und Abkommen resultieren und wovon die wenigsten je, in der Nachhaltigkeitsperspektive, zur Diskussion gestellt wurden.

Die Frage nach der künftigen Handhabung einiger Automatismen ist jedoch unmittelbar mit der Erreichbarkeit eines staatlichen Budgetgleichgewichts verbunden, denn angesichts der Steuer-

aufkommensstruktur ist es keineswegs sichergestellt, dass die Einnahmen aus Steuern und Abgaben diesen Automatismen entsprechend mitwachsen.

In der Vergangenheit hat das luxemburger Lösungsmuster für zahlreiche Fälle drohender Unterfinanzierung in den Sozialsystemen darin bestanden, unter Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der luxemburgischen Unternehmen und der Realeinkommen aller Einkommensschichten, zusätzliche Lasten auf das Staatsbudget zu überwälzen und über Nischen zu finanzieren, welche den luxemburger Steuerzahler nur unwesentlich belasten (Tripartiteabkommen der letzten 15 Jahre). Diese Praxis setzt aber voraus, dass im Gegensatz zu den ansonsten kurzfristig befürchteten Einbußen der Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit und den ebenfalls befürchteten kurzfristigen Einbußen an politischer Zustimmung bei den jeweiligen sozialen Gruppen die langfristige Finanzierbarkeit des steigenden staatlichen Gesamtbudgets als nachhaltig gesichert angesehen werden kann. Davon ist jedoch – legt man langfristige Budgetszenarien zugrunde – angesichts sich ändernder Rahmenbedingungen nicht mehr auszugehen.

*Der Rat regt insoweit an, Verhandlungen zwischen Sozialpartnern und politisch Verantwortlichen über Automatismen im Allgemeinen und über die staatliche Beteiligung in den Sozialsystemen im Besonderen, auch*

*im Zusammenhang mit der langfristigen Budgetvorausschau unter Berücksichtigung der ausgabenakzeleratorischen Effekte zu führen und den veränderten Saldoeffekt für das Staatsbudget nach Methoden berechnen zu lassen, wie sie auch den Tragfähigkeitsanalysen z. B. der EU-Kommission mit Zeithorizonten bis mindestens 2050 zugrunde gelegt wurden.*

7. (...) Der Rat hat darauf hingewiesen, dass bei der Mehrwertsteuer und bei der Mineralölsteuer infolge der Harmonisierungsrisiken mittelfristig durchaus rd. 1 Mrd. Euro bisheriger Einnahmen ‚auf der Kippe stehen‘ und dass mit dem Risiko eines deutlich geringeren Treibstoffexports auch Einnahmen aus anderen Akzisen betroffen sein werden. Dass dies durch höhere *Steuereinnahmen* auf den entsprechenden Inlandsverbrauch kompensiert werden kann, hält der Rat für extrem unwahrscheinlich.

*Er fragt die Politik, welche Pläne sie verfolgt, um derartige Ausfälle durch andere Steuerquellen bzw. durch Steuerreformen zu kompensieren, vor allem, welche Steuern als Substitutionsmasse in Betracht gezogen werden. Alternativ stellt sich die Frage, welche strukturellen Ausgabenkürzungen geplant sind.*

Der Rat sieht Luxemburg hier in einer gewissen Zwickmühle: Die risikobehafteten *Steuereinnahmen* werden bisher von Ausländern über indirekte Steuern in die luxemburgischen Kassen gezahlt. Wenn die Möglichkeit des *Steuersatz-*



## Gutschein für die kommenden drei Ausgaben

Name:..... Vorname:.....

Adresse:.....

.....

Tel.:..... E-Mail:.....

Bitte ausfüllen und einsenden an:  
forum a.s.b.l.  
52, route d’Arlon  
L-1140 Luxembourg

Tel.: + 352 42 44 88  
E-Mail: forum@pt.lu

dumpings entfällt, wird die ein Mehrfaches der luxemburgischen Nachfrage ausmachende ausländische Besteuerungsbasis ebenfalls weitgehend entfallen. Allein auf der Basis des Inländerverbrauchs kann indessen das bisherige Aufkommen selbst bei deutlich erhöhten Steuersätzen nicht gehalten werden. Als Puffer bleibt dann nur die Erhöhung der direkten Steuern. Diese sind aber bisher in den Sätzen bewusst so niedrig gehalten worden, um die Attraktivität des Unternehmensstandortes und des Arbeitsstandortes zu sichern.

8. (...) Der verfassungsrechtlichen Autonomie der Gemeinden steht z. Z. keine echte Einnahmen- und Steuerautonomie gegenüber. (...)

Die Gemeinden sind in der vollen Abhängigkeit von den staatlichen Zuweisungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Dies ist allerdings auch die Folge des progressiven Abbaus der gemeindeeigenen Steuern, vor allem der starken Reduzierung der Gewerbesteuer.

Die Gemeinden erhalten heute fast die Hälfte ihrer Einnahmen aus dem Staats-

haushalt, also aus dem allgemeinen Steueraufkommen als Zuwendung.

*In diesem Zusammenhang stellt der CSDD die Frage, ob nicht zur Kompensation ausfallender Steuereinnahmen und zur Förderung der kommunalen Finanzautonomie die Grundsteuer von der überkommenen Einheitswertbasis des Jahres 1941 auf eine nachhaltige, an den Nutzungsarten orientierte und/oder verkehrswertnähere Grundlage umgestellt werden sollte. (...)*

9. (...) Im Hinblick auf die rein quantitative Risikovorsorge zur Verhinderung künftiger Budgetungleichgewichte fragt der Rat die Politik, warum die seit längerem bekannten Zukunftsrisiken nicht längst dazu geführt haben, eine verfassungsrechtlich zwingende Budgetbegrenzungsregel einzuführen, zumindest ernsthaft zu diskutieren. (...)

10. (...) Unter Nachhaltigkeitsaspekten hält der Rat drei Ergänzungen des Haushaltssystems für besonders wichtig und fragt die Politik, ob es nicht möglich ist, sie kurzfristig zu realisieren.

*Zum einen ist der naturgemäß kurzfristige Haushaltsplan bzw. jedes haushaltswirk-*

*same Gesetz, das die Budgetpositionen auslöst, auf seine langfristig hervorgerufenen Folgekosten zu analysieren. Die Ergebnisse sind in eine Langfristrechnung einzustellen, die jährlich fortzuschreiben ist. Zum anderen ist die traditionelle Haushaltsgliederung in ministeriale, funktionale und volkswirtschaftliche Grundkategorien um eine sogen. WNA-Systematik (Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben) zu ergänzen, die es ermöglicht, den Budgetanteil zu erkennen, der positive Impulse für das längerfristige Wachstum und die Nachhaltigkeit setzt – im Vergleich zu den kurzfristigen Konsumausgaben. Schließlich sollte als Einstieg in eine umfassendere permanente Erfolgskontrolle eine regelmäßige Subventionsevaluierung eingeführt werden.*

Für den CSDD sind die soziale Kohäsion und die Zustimmung der gesamten Gesellschaft zu einem sozial gerechten und nachhaltigen Budget äußerst wichtig. Ohne Maßnahmen und Mittel, um eine politische, soziale und kulturelle Teilnahme aller Akteure, auch der Zivilgesellschaft zu garantieren, kann eine Haushaltsorientierung nicht nachhaltig sein.“

## *baby info - die luxemburgische Elternzeitschrift*

*herausgegeben von Initiativ Liewensufank a.s.b.l.*

Artikel zu

- ✓ Schwangerschaft, Geburt, Stillen, Babys und Kleinkinder, Familie und Leben

sowie

- ✓ Buchbesprechungen, Neues aus der Wissenschaft, Kleinanzeigen, ...



erhältlich

- ✓ am Kiosk
- ✓ als Abo (10€ überweisen auf CCP LU47 1111 0484 6562 0000 mit dem Vermerk "abo")
- ✓ für Mitglieder der Initiativ Liewensufank ist das baby info im Mitgliederbeitrag inbegriffen
- ✓ Weitere Informationen:  
Initiativ Liewensufank, 20 rue de Contern,  
L-5955 Itzig