

René Winkin

Die öffentlichen Finanzen aus Sicht des CSDD

Als die Regierung auf Bitte des Parlamentes vor drei Jahren an den nationalen Nachhaltigkeitsrat (CSDD) herantrat, um ein Gutachten über die nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen über 2009 hinweg anzufragen, waren die Reaktionen innerhalb dieses Rates gemischt. Neben einem Gutachten zur Biomasse sollte es eine der ersten Arbeiten dieses damals noch sehr jungen Gremiums werden. Eine Diskussion darüber, ob der Rat dieser Anfrage nachkommen sollte, wurde deswegen geführt, weil ein Gutachten über Staatsfinanzen ein Minimum an Sachkenntnis erfordert und weil die Staatsfinanzen eigentlich alle Politikbereiche abdecken und der Rat deswegen aufgefordert wäre, sich zu all diesen Politikbereichen zu äußern. Es sei hierzu bemerkt, dass der CSDD nur sehr bescheidene Mittel zur Verfügung hat und deshalb sehr stark auf das ehrenamtliche Engagement seiner Mitglieder angewiesen ist. Trotz dieser Voraussetzungen entschieden sich die Ratsmitglieder dafür, der Regierungsanfrage nachzukommen und selektiv sowie mit der Unterstützung von Experten ein Gutachten, wie vom Parlament gewünscht, bis zum Jahresende 2008 vorzulegen. Der Rat entschied recht bald, seine Arbeiten durch ein unabhängiges Expertengutachten über Governance im Bereich öffentliche Finanzen zu ergänzen und gab seinerseits ein solches Gutachten in Auftrag. Die Aussagen des Nachhaltigkeitsrates zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Luxemburgs über 2009 hinweg lagen im September 2008 vor und konnten fristgerecht an das Parlament und an die Regierung übermittelt werden. Das

Expertengutachten zum Thema der Governance wurde einige Monate später nachgereicht.

Aus Sicht des Rates kann man die Ausarbeitung und Publikation dieses Gutachtens nicht unbedingt als unproblematisch bezeichnen. Es war zum einen die Tatsache, dass das neu geschaffene Gremium zu jener Zeit wohl kaum auf

„Das luxemburgische Modell ist ein fiskalisch-etatistisch gestütztes und daher auch von der Entwicklung des Budgets abhängiges Modell.“

die Idee gekommen wäre, eine solche Publikation auf Eigeninitiative hin herauszugeben. Es wirkte daher etwas befremdend, dass Entscheidungsträger, welche sich allzu gerne aufgrund politischer Interessenskonflikte um klare Aussagen zur nachhaltigen Gestaltung der öffentlichen Finanzen drücken, ein Gutachten hierzu ausgerechnet bei einem bunt zusammengewürfelten Organ bestellten, in welchem die Interessenvielfalt nicht größer sein könnte. Zum anderen fiel der zwei Jahre vorher festgelegte Zeitpunkt der Publikation des Gutachtens fast auf den Tag genau zusammen mit dem definitiven Ausbruch der Finanzkrise, und so kam es, dass der CSDD sich mit seinen langfristig ausgelegten Aussagen an Entscheidungsträger und Kommentatoren adressierte, deren Denkweise damals, notgedrungen, wohl kaum kurzfristiger hätte sein können.

Trotz dieser eher ungünstigen Umstände ist es dem Rat gelungen, auf größere Nachhaltigkeitsdefizite, was Luxemburgs Staatsfinanzen betrifft, hinzuweisen und eine Debatte hierzu auszulösen und zu begleiten. Eine eigens zu diesem Thema einberufene Aktualitätsdebatte im Parlament erlaubte es den Abgeordneten und der Regierung, dem CSDD gegenüber Stellung zu beziehen und Handlungsziele aufzuzeigen. Die Aussage des Premierministers anlässlich dieser Debatte, dass er dort von allen Parteien konstruktive und zum Teil noch nie so deutlich formulierte Aussagen zu diesem Thema gehört hatte, und die Tatsache, dass die Aussagen des CSDD auch Eingang gefunden haben in andere parlamentarische und außerparlamentarische Gutachten, zeigen, dass der Nachhaltigkeitsrat, entgegen einiger eher skeptischen Vorhersagen, einen insgesamt positiven Beitrag zur öffentlichen Diskussion leisten konnte.

Wie bereits erwähnt, verfügt der CSDD nicht über die Mittel, die es ihm erlaubt hätten, selbst eine umfassende Zahlenanalyse vorzunehmen und eigene Projektionen zu errechnen, um dann daraus seine Schlussfolgerungen betreffend die langfristige Ausrichtung der öffentlichen Haushalte zu ziehen. Eigentlich war dies auch nicht nötig, konnte der CSDD seine Arbeiten doch auf bereits vorhandene Analysen kompetenter und unabhängiger Institutionen basieren, deren Schlussfolgerungen sich in den wesentlichen

René Winkin ist Generalsekretär der FEDIL und Vize-Präsident des nationalen Nachhaltigkeitsrates (CSDD).

Punkten sehr ähneln. Was die finanziellen Nachhaltigkeitsdefizite betrifft, ging es also gar nicht so sehr darum, diese ausfindig zu machen, sondern darum, einen den einleuchtenden Analysen der Experten entsprechenden Handlungsbedarf anzuerkennen. Uns vorliegende Studien mag man mit immer neuen Studien ergänzen wollen. Wenn sie jedoch bei Kernpunkten der Analyse immer wieder zu gleichen schwerwiegenden Erkenntnissen führen, liegt die Erklärung für ein Handlungsdefizit nicht mehr beim unzureichenden Wissensstand, sondern bei der Unfähigkeit, Erkenntnisse wahrzunehmen, sie zu teilen und sich zu eigen zu machen und die ihnen entsprechenden Lösungen anzugehen.

Was den finanziellen Aspekt der Nachhaltigkeit des Staatsbudgets im Sinne des Gesamtstaates (Zentralstaat, Kommunen und Sozialversicherung) betrifft, so wären zwei Themenbereiche hervorzuheben, die in absehbarer Zukunft größere Anpassungen erfordern.

Da wäre zum einen das – in einem „business as usual“-Szenario – unzureichend abgesicherte Rentensystem. Dieses Thema drängte sich dem CSDD nahezu auf, da es das Problem der Lastenverteilung auf die kommenden Generationen sehr genau widerspiegelt. Nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise die Möglichkeit eines stetig hohen Wachstums als Garant dafür, dass man die Rentenproblematik nicht politisch anzugehen braucht, nun deutlich in Frage gestellt hat, scheint es so, als wolle man diesen wichtigen Bereich der Sozialpolitik nun ernsthaft behandeln.

Und da wäre zum anderen das, vom CSDD als „Luxemburger Modell“ betitelte Wachstumsmodell, welches unserem Land in den letzten Jahrzehnten Wohlstand und Vollbeschäftigung brachte. Da es sich hier um eine nicht so häufig anzutreffende Sichtweise des Wirtschaftens in Luxemburg handelt, hier ein Auszug aus dem CSDD-Gutachten, in welchem das Staatsbudget als Garant der Modellstabilität beschrieben wird:

„Das Gesamtmodell beruht also auf hohen Wachstumsraten, und zwar auf quantitativem Wachstum. Es ist – über die sozialen ‚Versicherungs‘-Elemente hinaus – ein generationsübergreifendes und intertemporales staatsbudgetäres Umlageverfahren, das heute Ansprüche begründet und sie dynamisiert, das Risiko ihrer Finanzierung aber ohne entsprechende Kapitalvorsorge auf

künftige Politiker, Arbeitnehmer und Arbeitgeber verschiebt. Das Modell basiert zum einen auf der Verfügbarkeit ausländischer Arbeitskräfte. Die Bedeutung des Beitrags der Frontaliers zum Wachstum spiegelt sich z. B. im Unterschied von BIP- und BNE-Entwicklung wider. Das BIP pro Einwohner, das den im Inland von Gebietsinländern und Gebietsausländern erstellten Güterberg bzw. das daraus stammende Einkommen misst, wuchs in der Periode von 1996 bis 2004 jahresdurchschnittlich um 3,2 %. Demgegenüber entwickelte sich das BNE, in dem auf die Wirtschaftsleistung der Residenten abgestellt wird, in dieser Periode jährlich um 1,6 %.

Um für ausländische Arbeitnehmer attraktiv zu bleiben, sind die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit niedrig. Da die späteren Renten- und die Soziallasten für sie aber hoch sind, muss das öffentliche Budget das Umlagesystem aus anderen Mitteln subventionieren.

Teilweise ist aus der Wahrscheinlichkeit einer nicht nachhaltigen Finanzierung durch Nischen und Steuervorteile, wie sie der CSDD noch vor 2 Jahren sah, eine unbequemen Gewissheit geworden.

Dazu kann es bislang auf exzeptionelle Steuereinnahmen zurückgreifen. Sie werden vor allem von nicht in Luxemburg arbeitenden Ausländern bei ihrer Güternachfrage in Luxemburg (Tanken, E-Commerce) oder von den Fondsgesellschaften (Taxe d'abonnement) unmittelbar an den nationalen Fiskus entrichtet. Das Aufkommenswachstum wird durch niedrigere Steuersätze im Vergleich zu den Nachbarländern abgesichert, hängt also von der Preiselastizität und der mengenmäßigen Nachfrageentwicklung im Ausland ab.

Letztlich ermöglicht also das von Ausländern generierte Aufkommen an indirekten Steuern erst die niedrige direkte Steuer- und Abgabenbelastungen des Faktors Arbeit, die wiederum der Garant für geringe Lohnnebenkosten bei hohen Nettolöhnen sind. Dies ist die Voraussetzung der Attraktivität für ausländische Berufspendler und Migranten, ohne die das Wachstum nicht erwirtschaftet werden kann.

Das luxemburgische Modell ist also ein fiskalisch-etatistisch gestütztes und daher auch von der Entwicklung des Budgets ab-

hängiges Modell. Es prägt zugleich seinerseits die Struktur und das Wachstum des Staatsbudgets in entscheidendem Maße. Insoweit hängen das Schicksal des Modells selbst und die dauerhafte Tragfähigkeit des staatlichen Budgets auf Gedeih und Verderb zusammen. Die Modelldynamik darf den öffentlichen Haushalt nicht mit Folgeausgaben belasten, die das dauerhaft erzielbare Steueraufkommen übersteigen. Wenn andererseits der hohe Fiskalisierungsgrad nicht aufrechterhalten werden kann, wird das Modell selbst und werden zahlreiche Modellparameter nicht in der bisherigen Form beibehalten werden können. Dies macht den künftigen ökonomisch-sozialen Sprengstoff für die Entwicklung unseres Landes aus. Politik und Gesellschaft müssen sich die Frage gefallen lassen, wie sie die langfristige Finanzierbarkeit der angehäuften Ansprüche an das Staatsbudget sicherstellen wollen, wie sie die sich abzeichnenden Risiken auf der Einnahmenseite einschätzen und wie sie sich – angesichts zu erwartender Finanzierungslücken – Anpassungen auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite vorstellen.“

Im Zuge der Krise und eines verstärkten Drucks in Richtung Harmonisierung einzelner Steuerrahmenbedingungen innerhalb der EU und darüber hinaus könnte das von nicht Ansässigen her stammende Steueraufkommen in Zukunft nicht mehr ausreichen, um den Faktor Arbeit so intensiv wie bisher zu subventionieren. Teilweise ist aus der Wahrscheinlichkeit einer nicht nachhaltigen Finanzierung durch Nischen und Steuervorteile, wie sie der CSDD noch vor 2 Jahren sah, eine unbequeme Gewissheit geworden. Das „Luxemburger Modell“ droht sich zurückzuentwickeln.

Neben den ausschliesslich finanziellen Aspekten hat der CSDD auch Inhalte und Werte im Zusammenhang mit der zukünftigen Entwicklung des Staatsbudgets behandelt.

Anfangen mit der Rolle des Staates. Laut CSDD „heißt die dem Prinzip der Nachhaltigkeit geschuldete Notwendigkeit, die öffentliche Ausgabenentwicklung an den dauerhaft erzielbaren Einnahmen des Staates zu orientieren nicht, dass der Staat auf die Wahrnehmung grundlegender Aufgaben verzichten soll. Er muss seine dominante Rolle in den für eine langfristige Entwicklung zentralen Bereichen wie der öffentlichen Ordnung, Erziehung und Bildung, Gesundheitswesen, Umwelt- und Ressourcenschutz und bei öffentlichen Infrastrukturen sowie der sozialen Absicherung auch in Zukunft beibehalten.“

Es herrscht die Meinung vor, dass diese Rolle nur in dem Maße wahrgenommen werden kann, wie finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Und so kommt es, dass die Rolle des Staates sehr oft im Verhältnis „Staatshaushalt/BIP“ oder durch ähnliche Ratios ausgedrückt wird, getreu dem Motto: „Wo der Staat aktiv ist, muss auch sein Geld fließen.“ Eine solche Betrachtungsweise ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen, doch das Einwirken des Staates alleine auf die eingesetzten Finanzmittel zu beschränken wäre dann doch zu kurz gegriffen.

So bemerkt der Rat, z. B., dass eine bessere Umverteilung nicht unbedingt mehr Aufkommen bedeuten muss. Er verweist auch darauf, dass ein notwendiges Einwirken des Staates auf das Handeln der Bürger mit einer geeigneten Regulierung und Normierung, mit mehr Eigenverantwortung der Bürger und deshalb auch mit weniger Subventionen, bewerkstelligt werden kann. Der Rat setzt sich ebenfalls dafür ein, die öffentlichen Haushalte zu entlasten, indem Produkte und Dienstleistung in einigen, oft umweltrelevanten, Bereichen, getreu dem Verursacherprinzip, nicht von der Allgemeinheit, sondern von den Verbrauchern oder Benutzern zu bezahlen sind, wenngleich dies natürlich soziale Begleitmaßnahmen erfordert.

Der Rat hat im Rahmen seines Gutachtens ebenfalls die Frage aufgeworfen, inwiefern das für die Ausgeglichenheit der öffentlichen Haushalte notwendige quantitative Wachstum sich mit dem Ziel einer weniger ressourcenaufwändigen, nachhaltigen Entwicklung verträgt. Wenngleich der Rat diese Frage nicht endgültig zu beantworten vermag, so hat er doch Aspekte davon behandelt. In diesem Zusammenhang hinterfragt er z. B. die Opportunität eines kontinuierlichen Wachstums der Zahl der Beschäftigten in Luxemburg, wissend, dass dieses Wachstum uns nicht erlaubt, die finanziellen Probleme in Zusammenhang mit der Sozialversicherung zu lösen, sondern bestenfalls vor uns herzuschieben, dass dieses Wachstum das Budget des Zentralstaats unmittelbar belastet und, dass es nur bedingt zur Lösung der Beschäftigungsprobleme in Luxemburg beiträgt.

Der Rat bemerkt ebenfalls, dass das hohe quantitative Wachstum der letzten Jahrzehnte nur wenig dazu genutzt wurde, die Ressourcenintensität des Landes in den Bereichen Mobilität, Wohnen, Produktion und Dienstleistung zu verrin-

gern. Laut Einschätzung dieses Gremiums riskiert der Tatbestand der hohen Ressourcenintensität, die wirtschaftliche Entwicklung im Generellen und die Staatsfinanzen im Besonderen in den kommenden Jahren negativ zu beeinflussen. Steigende Einfuhrpreise für Energie und andere Güter oder die Kompensationskosten für überschüssige Treibhausgasemissionen werden sich auf der Kostenseite niederschlagen.

Das Gutachten des CSDD endet mit einigen Handlungsvorschlägen in Form von Fragestellungen, die man wie folgt zusammenfassen kann:

- Darauf bedacht zukünftige ausufernde Haushaltsdefizite im Voraus zu verhindern, regt der Rat „die Durchführung von

**„Politik und Gesellschaft
müssen sich die Frage gefallen
lassen, wie sie die langfristige
Finanzierbarkeit der angehäuften
Ansprüche an das Staatsbudget
sicherstellen wollen [...]“**

„Vorsorgestudien‘ an, in denen nach der Methodik des Stern-Reports Kosten heutiger Maßnahmen mit den in Zukunft anfallenden Kosten bei Unterlassung dieser Maßnahmen verglichen werden.“ Im Hinblick auf die rein quantitative Risikoversorge 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.“

- Der CSDD betrachtet das Budgetsystem als wichtigstes öffentliches Steuerungssystem, daher setzt sich der Rat im Sinne einer moderneren Governance für die Einführung neuer Bausteine moderner Planung und Evaluierung ein, „die es der jeweiligen Regierung erleichtern, über die Nachhaltigkeitseffekte ihrer Entscheidungen ex ante besser informiert zu sein, getroffene Entscheidungen an eine Tragfähigkeitsevaluation zu binden und Effektivität sowie Effizienz der öffentlichen Mittelverplanung zu erhöhen.“

- In Zusammenhang mit der langfristigen Absicherung der Renten stellt der Rat wohl die Frage des Verhältnisses zwischen der Höhe der Löhne der aktiven Bevölkerung und der Höhe der Renten.

Seine hauptsächliche Aussage zu diesem Thema jedoch besteht darin, die Politik und die Sozialpartner aufzufordern die benötigten Anpassungsmaßnahmen vorzuschlagen, wissend, dass diese vielschichtig sein können. Rezente, konstruktive Wortmeldungen und Schreiben der Sozialpartner und der Politik hierzu bestätigen diese Einschätzung.

- Die Vorschläge des CSDD betreffend die verstärkte Umsetzung des Verursacherprinzips im Sinne einer Entlastung der öffentlichen Haushalte wurden bereits erwähnt. Dies könnte laut CSDD begleitet werden durch eine angemessenere Besteuerung des Ressourcen- und Landverbrauchs. „Konkret 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 die Nutzungsarten orientierte und/oder verkehrswertnähere Grundlage umgestellt werden sollte.“

- Sich der Vergänglichkeit und der Zerbrechlichkeit einzelner wichtiger staatlicher Einnahmequellen bewusst, schlägt der CSDD vor, Teile des heute noch außergewöhnlich hohen Steueraufkommens nicht zur Befriedigung kurzfristigen Konsums auszugeben, sondern für eine langfristige Kapitalbildung zu binden. Eine solche finanzielle Vorsorge kann aus Sicht des CSDD in Form eines Staatsfonds geleistet werden. Hierfür müsste das Budget, auch in Antizipation kommender Einkommensausfälle, auf ein etwas normales, bescheidenes Niveau gebracht werden.

Letztgenannter Vorschlag mag etwas anachronistisch klingen in einer Krisenzeit, wo es gilt, Haushaltslöcher zu stopfen und antizyklische Programme zu finanzieren und wo die Möglichkeit des Anlegens geplanter Haushaltsüberschüsse in weite Ferne gerückt scheint. Doch die Tatsache, dass die Steuereinnahmen Luxemburgs sich heute, trotz Krise, auf einem immer noch überdurchschnittlich hohen Niveau befinden und das Gesamtstaatsbudget im Sinne der Nachhaltigkeit auch in dieser Situation Überschüsse aufzeigen müsste, illustriert die ganze Herausforderung, vor der wir stehen. ♦