

Lucien Thiel

# Berichterstatter zum Rapport

## Eine Insidergeschichte

Wie wird man Budgetberichterstatter? Weil es nur einen Haushalt pro Jahr gibt und damit auch nur einen Haushaltsberichterstatter, hat dieser natürlich Seltenheitswert: von den 60 Abgeordneten kommen während einer Legislaturperiode nur 5 zum Zug. Um überhaupt in die engere Auswahl zu kommen, muss man erstens im Finanz- und Budgetausschuss des Parlaments sitzen, der, wie jede andere Kommission auch, 12 Mitglieder zählt, und zweitens einer der beiden Mehrheitsparteien angehören, die sich beim Rapport abwechseln, wobei die größere den Anfang macht und damit auch einmal mehr während einer Legislatur an die Reihe kommt.

Budgetrapporteur zu sein ist demnach schon etwas Besonderes, und die Zahl derer, die es während ihres parlamentarischen Daseins gar zweimal schaffen, ist eher dünn gesät, von dreimal kaum zu reden. Die Entscheidung, wer darf, fällt in den Mehrheitsfraktionen und wird vom Auserwählten als besondere Auszeichnung empfunden, wenngleich der mit dem Job verbundene Aufwand, nämlich zwei Monate intensivster Arbeit, weit über den Umfang eines normalen Berichts hinausgeht. Unterstrichen wird dieser Ausnahmecharakter noch dadurch, dass die parlamentsinterne Nummer des Etatentwurfs immer eine Hunderterzahl ist – die Vorlage für das Haushaltsjahr 2010 beispielsweise trug die Nummer 6100.

Das Besondere an dem Haushaltsbericht ist, außer dem Autorenprestige und dem Arbeitsaufwand, die mit der

Zeit gewachsene Gestaltungsfreiheit des Berichterstatters. Üblicherweise ist es so, dass der Rapporteur einer Gesetzesvorlage sich an das hält, was in den einzelnen Gutachten des Staatsrats und der Berufskammern aufgeführt ist und was die Mitglieder der Kammerkommission zur Debatte beige-steuert haben. Ein möglichst sachlicher Bericht also, der *in extenso* in einem schriftlichen Teil dar-

---

**Das Besondere an dem  
Haushaltsbericht ist, außer  
dem Autorenprestige und dem  
Arbeitsaufwand, die mit der Zeit  
gewachsene Gestaltungsfreiheit  
des Berichterstatters.**

---

gelegt und in geraffter Form im mündlichen Teil vorgestellt wird, mit dem die Debatten im Plenum jeweils eingeleitet werden.

Beim Haushaltsbericht genießt der Autor einen gewissen Gestaltungsspielraum, der ihn einerseits von der Pflicht entbindet, auf die unzähligen Details im Budgetentwurf einzugehen, es ihm andererseits aber vor allem zugesteht, Überlegungen globalerer Natur anzustellen, die auch schon mal über das Haushaltsjahr hinausgehen und eine subjektivere Einfärbung aufweisen können. So beschränkte sich beispielsweise der 2010er Bericht keinesfalls auf das betreffende Jahr, sondern beschäftigte sich vor allem mit der mittel- und gar langfristigen Entwicklung der Staatsfinanzen und deren Hintergründen.

Davon ausgehend, dass das Berichtsjahr 2010 als „Jahr des Wandels“ einzustufen

ist, in dem der Ausstieg aus der Antikrisenpolitik keynsianischer Prägung mit ihrem *deficit spending* und ihrer künstlich verlängerten Konjunkturblüte (mit entsprechendem Abgleiten in die Verschuldung) vorzubereiten ist, schweifte der Autor aus und führte Betrachtungen über die mittelfristigen Konsequenzen der im internationalen Verbund auch von Luxemburg gefahrenen antizyklischen Politik. Nicht genug damit: Weil er hinter der internationalen Wirtschaftskrise mit ihrem eher vorübergehenden und vom kleinen Großherzogtum kaum zu beeinflussenden Charakter eine andere Krise, diesmal nationaler und eindeutig struktureller Natur vermutete, nahm er sich die Freiheit heraus, sich in längerfristigen Betrachtungen über die Zukunft des Landes zu ergehen, indem er dessen Eigenarten mit allen Schwächen und Stärken auszuleuchten und daraus Rezepte für die Ausrichtung der künftigen Politik abzuleiten versuchte.

Das Privileg, solche großflächigen und langfristig ausgelegten Überlegungen anzustellen, ist eigentlich der Regierung und deren Chef vorbehalten, der üblicherweise mit seinem im Frühjahr vorgetragenen Bericht zur Lage der Nation den politischen Ton vorgibt. Aber das Recht, sich Gedanken über den Tag hinaus zu machen, sollte dem Parlament nicht genommen werden. Es gehört zu dessen Rolle, als Gegengewicht zur Exekutive aufzutreten und dieser gegebenenfalls am Zeug zu flicken, wie es diesmal beispielsweise die verhöhnte Kritik an der etwas laschen Budgetdisziplin der Regierung zeigte. Gerade in der heutigen Zeit, da die politischen Entscheidungen zunehmend via Richtlinien und Verordnungen aus der Brüsseler EU-Zentrale

frei Haus geliefert werden und dazu hierzulande die als Ur-Luxemburger Modell gepriesene Tripartite sich als zusätzliche Instanz in die politische Entscheidungsfindung hineindrängt, muss das Parlament seine verfassungsmäßige Autorität mit Inhalt füllen, wenn es nicht zum bloßen Kopfnickerverein verkommen will. Immerhin ist und bleibt es bis auf Weiteres die demokratisch gewählte und damit einzige legitime Vertretung des ganzen Volkes.

Die Arbeit des Budgetberichterstatters beginnt Anfang Oktober, nachdem er sich bis dahin bereits gedanklich mit seiner Rolle angefreundet und sich sein eigenes Konzept mitsamt den Akzenten zurechtgelegt hat, die er in sein Werk einzuflechten gedenkt. Der Monat Oktober ist im Prinzip dem *fact finding* vorbehalten, das darin besteht, bei den Vertretern wirtschaftlich und sozial relevanter Gruppierungen die jeweilige Lageeinschätzung auszuloten, um sich ein möglichst umfassendes Bild der allgemeinen Atmosphäre zu machen.

Dass es angesichts der doch etwas engen Luxemburger Verhältnisse dabei zu Überschneidungen kommt und man denselben Gesichtern zweimal gegenüberübersitzt, ist keine Seltenheit und kaum zu vermeiden. Bei meinem ersten Budgetbericht (für das Jahr 2007) glaubte ich mir den Besuch bei den Berufskammern sparen zu können, weil diese ohnehin ihre eigenen Gutachten zum Etatprojekt vorlegen und weil deren Führungskräfte meist identisch sind mit den jeweiligen Verbands-koryphäen. Das brachte mir einen geharnischten Rüffel von einer der Berufskammern ein, die sich vom Berichterstatter übergangen fühlte und ihrem Unmut *coram publico* in ihrem offiziellen Gutachten Luft machte.

Angesichts der außergewöhnlichen Wirtschaftslage, hielt ich es beim 2010er Bericht für angemessen, mich über die üblichen Kontakte hinaus auch noch bei einigen Wirtschaftsakteuren direkt über den Geschäftsverlauf zu erkundigen, nicht zuletzt deshalb, weil mir daran gelegen war, mich über die Zukunftsperspektiven der Schlüsselbereiche unseres Wirtschaftslebens schlau zu machen. Es waren insgesamt 15 Organisationen und Einzelunternehmen, mit denen ich Unterredungen führte, wobei mich mein Fraktionsassistent Marc Reiter begleitete, der anschließend in einem Anhang zum Rapport diese Begegnungen zusammenfasste.



Abgerundet wurde das *fact finding* in den Sitzungen des Haushaltsausschusses – 13 an der Zahl –, in deren Verlauf die wichtigsten Entscheidungsträger des Staats, vom Finanzminister und einzelnen seiner Kollegen über den Zentralbankgouverneur bis zu den Statec-Verantwortlichen, angehört und die Berichte des Staatsrats, der Rechnungskammer und der diversen Berufskammern analysiert wurden.

Die zweite Hälfte der Rapporteursarbeit nahm in etwa dieselbe Zeit wie die erste Etappe in Anspruch, wobei die Redaktion des Berichts an sich gut zwei Wochen dauerte, die Feinarbeit mitsamt Korrekturen und Autorennachbesserungen eine weitere Woche belegte und die letzte schließlich der Abstimmung mit der eigenen Parlamentsfraktion und mit jener des Koalitionspartners vorbehalten war.

Die Strukturierung des Berichts ist dem Autor überlassen, doch hat dieser sich an gewisse ungeschriebene Regeln und Gepflogenheiten zu halten. So gehört es sich beispielsweise, dass der Bericht mit einer Beschreibung des internationalen Konjunkturumfelds beginnt, in das sich dann die nationale Lage einfügt. Anschließend wird anhand der vom Finanzminister vorgelegten Zahlen erst die Einnahmen-, anschließend die Ausgabenseite durchleuchtet. Zwischen beiden gibt es natürlich einen wesentlichen Unterschied: Während die Ausgaben, nach ausführlichem Gerangel mit den Ressortministern, willkürlich festgelegt

werden und damit die politische Agenda für das neue Haushaltsjahr vorgegeben wird, beruhen die Einnahmen auf Schätzungen, die sich mitunter im Nachhinein als nicht ganz zuverlässig erweisen.

Das Auseinanderklaffen von Ausgaben und Einnahmen, das in der Vergangenheit vornehmlich auf einen Überschuss bei letzteren zurückzuführen war, hat immer wieder Kritiker dazu veranlasst, an den unzulänglichen Einnahmen-Vorausschätzungen des zuständigen Ministers herumzumäkeln. Doch, einmal abgesehen davon, dass nachträgliche Überschüsse keinesfalls zu verachten sind – umgekehrt wäre es schon bedenklicher –, ist auch der beste Finanzminister nicht imstande, seine Einnahmen anderthalb Jahre im Voraus mit letzter Genauigkeit vorauszusagen. Zwar gibt es mittlerweile mehr oder weniger wissenschaftliche Methoden für die Vorausbestimmung der Einnahmen, deren Präzision in etwa mit der der Wettervorhersage vergleichbar ist. Es bleibt, dass die Vorhersagen keine Gewähr auf hundertprozentige Exaktheit bieten, egal ob sie auf den Konjunkturvorhersagen der EU-Kommission, der OECD, dem Internationalen Währungsfonds oder unserem Statec fußen (der ohnehin als Primärlieferant der Daten fungiert).

Mittlerweile allerdings sorgt die Krise dafür, dass sich die Lage umgekehrt hat: der traditionelle Einnahmen-Überschuss hat sich in ein Manko verwandelt, weil die Einnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben. Im Haushaltsjahr 2009 wa-

ren es runde 400 Millionen Euro die am Ende fehlten, so dass der Haushalt aus dem angepeilten Gleichgewicht geriet.

Bevor er seine Fleißarbeit im Haushaltsausschuss abliefern kann, muss der Berichterstatter noch eine letzte Hürde nehmen. Nach der sozusagen selbstverständlichen Zustimmung seiner eigenen Fraktionskollegen, muss er auch noch diejenige des Koalitionspartners gewinnen. Dass dies unter Umständen keine bloße Formübung ist, hängt damit zusammen, dass die andere Koalitionshälfte durchaus ihre eigenen Vorstellungen hat, die sie dazu anhalten, mit Luchsaugen den Bericht auf jede vermeintliche Abweichung oder zu ausschweifende Interpretation des Koalitionsabkommens abzusuchen, was umso akribischer geschieht, als trotz aller Koalitionskameradschaft doch immer noch eine gewisse Portion Misstrauen mitspielt.

Diese mitunter von den Beteiligten als Schlachtfest empfundene Prozedur ist, neben der Bericht-Prüfung durch die Budgetkommission, freilich unumgänglich, denn letztlich soll, bei aller gestalterischen Freiheit, die dem Berichterstatter zugestanden wird, der Bericht die Meinung des gesamten Ausschusses und damit auch die des Parlaments wiedergeben (bzw. der Ausschussmehrheit). Die ursprünglichen Divergenzen zwischen den beiden Regierungslagern – diesmal etwa in Bezug auf die Frage, ob die verschiedenen Maßnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichts (Einsparungen beim Staat, Streckung der Investitionen, Schnitte im Sozialnetz und Steuererhöhungen) gleichzeitig oder zeitlich versetzt durchzuziehen seien – dürfen jedoch einem koalitionsinternen Kompromiss nicht im Wege stehen. Und das genau so wenig wie die im Nachhinein im Stabilitätsprogramm der Regierung eingeschriebene Deckelung der Staatsverschuldung bei 30 % – anstatt der vom Maastricht-Korsett vorgesehenen 60 % –, die noch ein Jahr zuvor vom Präsidenten-Berichterstatter des sogenannten Krisenausschusses vorgeschlagen, damals aber vom Koalitionspartner abgewimmelt worden war.

Es ist üblich, dass der Budgetbericht, wie auch später die ganze Budgetvorlage im Plenum, lediglich von den Vertretern der Regierungsparteien in der Kommission gutgeheißen wird, derweil die Opposition dagegen stimmt oder sich bestenfalls enthält. Umso größer war denn auch die Überraschung, die die größte Oppositionspartei, diesmal im Stadtluxemburger

Gemeinderat, kürzlich auslöste, als sie den von der blaugrünen Mehrheit vorgelegten Haushaltsentwurf guthieß, um damit ihre Zustimmung zu deren resoluten Sparmaßnahmen – minus 8 % bei den laufenden Ausgaben – zu dokumentieren, die zuvor der Budgetrapporteur als beispielhaft in der Kammer hervorgehoben hatte. Auch in der Opposition kann man sich halt konsequent sein.

Mit der Ablieferung seines Berichts und seinem mündlichen Vortrag vor dem Kammerplenum hat der Berichterstatter allerdings sein Soll immer noch nicht erfüllt. In den Wochen nach der Haushaltsdebatte, und weit über die Weihnachtspause hinaus, ist er ein vielgefragter

---

**Es ist üblich, dass der Budgetbericht [...] lediglich von den Vertretern der Regierungsparteien in der Kommission gutgeheißen wird, derweil die Opposition dagegen stimmt oder sich bestenfalls enthält.**

---

Gast in allen möglichen Foren, Serviceclubs, Lyzeen, Wirtschaftsvereinigungen, Parteiveranstaltungen bis hin eben zum vorliegenden *forum*. Das Interesse war diesmal besonders ausgeprägt, dies vor dem Hintergrund der Krise und deren Auswirkungen auf Land und Leute. Aber es ist dennoch erstaunlich, weil der Haushalt keine einfache und damit keine populäre Materie ist, die sich so ohne Weiteres dem Bürger vermitteln lässt.

Das hat nichts damit zu tun, dass die Budgetverantwortlichen etwa Verdunkelungsabsichten hegten mit dem Hintergedanken, sich nicht vom Wahlvolk in die Karten schauen zu lassen. Es ist vielmehr so, dass die Budgettechnik recht kompliziert ist, und dies besonders seit Europa uns zu einer Zweigleisigkeit verdammt hat, die das Ganze noch undurchschaubarer macht. Früher gab es nur eine einzige Budgetmethode, die auf der traditionellen Staatsbuchhaltung fußte. Man kann dieser Buchhaltung vorhalten, dass sie antiquiert und irreführend ist, weil sie, im Gegensatz zur kommerziellen Buchführung keine Abschreibungen und Wertberichtigungen kennt. Aber seit der Einführung der Maastricht-Methode, nach der die EU-Aufpasser in Brüssel verfahren, ist das Ganze alles andere als transparenter geworden.

Je nachdem, welche Methode man anwendet, werden nur die Konten der Regierungsverwaltung gemäß der herkömmliche Staatsbuchhaltung berücksichtigt oder aber es werden die Konten der Gemeinden und der Sozialversicherungen miteinbezogen, wie es die Maastricht-Methode vorschreibt. Dieser Tanz auf zwei Hochzeiten hat bestenfalls für Politiker den Vorteil, dass sich die Zahlen nach Belieben manipulieren und undurchsichtiger machen lassen. In unserem spezifischen Fall wäre diesbezüglich derzeit die Maastricht-Methode angesagt, weil dank des 10-Milliarden-Überschusses unserer Pensionskassen das Loch im eigentlichen Staatshaushalt sich von 2,2 Milliarden Euro auf 1,5 Milliarden kleinreden ließe. Womit allerdings letztlich niemandem gedient sein dürfte – am wenigsten dem vollends verwirrten Bürger.

Zum Schluss noch zwei Fragen, von denen der Berichterstatter in seinen vielen Nachfolge-Vorträgen die erste nicht beantworten wollte und die zweite nicht beantworten konnte (weil sie nie gestellt wurde).

Bei der ersten Frage handelt es sich um die vielbeschworenen Einsparungsrezepte, über die der Berichterstatter zwar seine Vorstellungen hat, die er aber vorerst für sich behielt, weil man ja trotz aller zwiespältigen Gefühle gegenüber der Tripartite dieser nicht vorgreifen wollte. Bei der zweiten geht es um das Thema des künftigen Wertmessers, der das Bruttozialprodukt durch einen angemesseneren Maßstab ersetzen soll. Ziel ist, einen Standard auszuarbeiten, der sich nicht nur auf die Wirtschaftsleistung allein, sondern auf das Wohlbefinden der Menschen insgesamt bezieht und dazu dem herkömmlichen Maßstab, zusätzlich zur wirtschaftlichen, auch eine nachhaltige und eine soziale Dimension hinzufügt. Spätestens seit dem verbliebenen Krisenausschuss geistert dieses neue Konzept auch durch die einheimische Politik. Sie fand sogar Einzug ins Regierungsprogramm und krönte auch den 2010er Haushaltsbericht. Doch hält sich das Interesse für das BSP des Wohlbefindens vorerst in engeren Grenzen. Was allerdings damit zusammenhängen könnte, dass die nationale Krisenhaut dem Bürger einstweilen näher ist als jegliche internationale Langzeitbefindlichkeit. Und das wiederum ist auch nur menschlich. ♦