



Conseil
Supérieur pour un
Développement
Durable

*Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen
Entwicklung der Staatsfinanzen*

29 September 2008

1	GRUNDLAGE UND AUFBAU DER STELLUNGNAHME	3
2	GRUNDANNAHMEN UND PRÄMISSEN.....	4
3	DAS LUXEMBURGISCHE MODELL	8
3.1	Erreichter Wohlstand	9
3.2	Markt und Politik: Die Faktoren des Erreichten	11
4.	AUF DEM WEG ZU EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG? - DIE KÜNFTIGEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DAS MODELL.....	16
4.1	Wirtschaftliche Herausforderungen	17
4.2	Die Herausforderung des demographischen und sozialen Wandels.....	21
4.3	Die ökologische Herausforderung: Anpassung an die Ressourcen- knappheit.....	23
4.4	Zukunftsgerechte Institutionen	26
5	DIE LANGFRISTIGEN BUDGETRISIKEN.....	28
5.1	Die Finanzierungsrisiken des demographischen Wandels	29
5.2	Das Verhältnis von Ausgaben und Steuereinnahmen des Faktors Arbeit..	31
5.3	Steuerharmonisierung in der EU und Verlust bisheriger Nischen	32
5.4	Schrumpfender Nettobeitrag der Mineralölbesteuerung.....	33
6	ANSÄTZE ZUR MINDERUNG DER LANGFRISTIGEN BUDGETRISIKEN: FRAGEN UND ANMERKUNGEN DES CSDD FÜR POLITIK UND SOZIALPARTNER	35

1 GRUNDLAGE UND AUFBAU DER STELLUNGNAHME

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan für das Jahr 2007 hat die Abgeordnetenversammlung eine Motion verabschiedet, in der sie die Regierung ersucht, den CSDD um eine Stellungnahme zu den langfristigen Aspekten der Staatsfinanzen unter besonderer Berücksichtigung der Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung zu bitten. Die Stellungnahme soll die zu erwartende Entwicklung nach 2009 aufarbeiten.

In einem Brief vom 10. Januar 2007 bat der Staatsminister den CSDD den Antrag des Parlaments nachzukommen. In seiner Plenarsitzung vom 16. April 2007 hat der CSDD entschieden, diesen Auftrag anzunehmen. Er legt hiermit seine Stellungnahme zur Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vor.

Angesichts der begrenzten Mittel, die dem CSDD zur Verfügung stehen, hat die mit der Erarbeitung der Stellungnahme beauftragte Arbeitsgruppe darauf verzichtet, eine eigene detaillierte quantitative und qualitative Analyse der Staatsfinanzen zu erarbeiten und eine Berechnung der dauerhaften Tragfähigkeit des luxemburgischen Gesamtbudgets vorzunehmen. Sie hat dazu vielmehr Stellungnahmen und Schlussfolgerungen anderer fachkompetenter Gremien und Institutionen berücksichtigt.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe hatten im Rahmen ihres Beratungs- und Arbeitsprozesses Gelegenheit, mit Vertretern des IGSS und des STATEC zu diskutieren und dabei insbesondere auch die Ergebnisse der von ihnen erarbeiteten Studien bzw. Stellungnahmen zum Thema kennen zu lernen, auch derjenigen, die für die EU durchgeführt wurden. Der CSDD möchte ihnen seinen Dank aussprechen.

Da die Bitte um eine Stellungnahme des Rates von der Abgeordnetenversammlung ausging, hat sich der CSDD auch mit den Erklärungen der Budgetberichtersteller des Parlaments befasst, die in den vergangenen Jahren mehrfach dafür plädiert haben, das Staatsbudget in einen längerfristigen Planungs- und Prognoserahmen einzubetten und den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung zu tragen. Des Weiteren hatte die Arbeitsgruppe des CSDD in zwei Sitzungen der Finanz- und Budgetkommission einen Meinungsaustausch mit den Vertretern der Abgeordnetenversammlung.

Auch hat der CSDD in seiner Arbeit Stellungnahmen einiger Berufsverbände und Kammern, des CES und internationaler Organisationen berücksichtigt.

Schließlich hat die Arbeitsgruppe zu mehreren Sitzungen 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 Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln mit dem Titel „Governance zur Nachhaltigkeit im Staatsbudget“ in Auftrag gegeben hat.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Stellungnahme 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, die 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 im Punkt 6 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.

2 GRUNDANNAHMEN UND PRÄMISSEN

Die Mitglieder des Rates gehen von der folgenden gemeinsamen Grundperspektive aus:

- 1) So stimmen sie darin überein, dass Nachhaltigkeit nur zu gewährleisten ist, wenn die jeweils lebenden Generationen ihren Wohlstand nicht dadurch zu mehren versuchen, dass sie damit verbundene Lasten auf künftige Generationen verschieben. Zukünftige Generationen sollen *nicht* in ihren *Entscheidungsspielräumen* dadurch *eingeeengt* werden, dass die jetzt lebenden die *Leistungsfähigkeit* der Ressourcen- bzw. Potenzialbestände mindern oder ihnen *Wachstumsverzichte* über das Maß hinaus zumuten, das sie selbst zu tragen bereit sind.
- 2) Eine nachhaltige Entwicklung zeichnet sich in erster Linie dadurch aus, dass man schonend und sparsam mit den wirtschaftlichen, natürlichen und sozialen Potenzialen umgeht, damit sie ihre Leistungsfähigkeit im Gesamtverbund auch in fernerer Zukunft nicht einbüßen und künftigen Generationen zumindest einen gleich großen Nutzen

verschaffen können. Insofern ist eine Nachhaltigkeitsstrategie darauf angelegt, möglichst *nur aus den Erträgen* der vorhandenen Potenziale zu leben, die Bestände bzw. die für alle jetzt und künftig Lebenden vorhandene Wertbasis selbst aber nicht anzutasten, wenn möglich sogar durch umweltgerechte technische, institutionelle und soziale Innovationen zu mehren.

- 3) Wenn Nachhaltigkeit in diesem Sinne das Nicht-Verschieben von Lasten in die Zukunft voraussetzt, dann muss auch das staatliche Gesamtbudget in die Nachhaltigkeitsperspektive eingebunden werden. Eine strukturelle Staatsverschuldung mit längerfristigen Budgetdefiziten – Defizite also, die nicht im Rahmen eines (Konjunktur-)Zyklus durch Überschüsse wieder ausgeglichen werden – bedeutet nämlich eine Lastverschiebung in die Zukunft. Solche Defizite engen künftigen Generationen durch Einbußen an potenziellem Wachstum und durch die Einschränkung des allgemeinen Dispositionsspielraumes (Steuerlast zum Schuldendienst schränkt künftige Haushaltsspielräume ein) ein; dies ist aus Vorsorge zu vermeiden.
- 4) Allerdings darf sich der Blick nicht auf aktuelle Budgetsalden beschränken. Es müssen vor allem heutige Entscheidungen verhindert werden, die ein langfristiges Ausgabenwachstum in späteren Jahren initiieren, dem keine einigermaßen sichere vergleichbare Steuereinnahmendynamik gegenübersteht. Angesichts der Schwierigkeit langfristiger Voraussicht sind *Vorsichts- und Vorsorgedenken* wichtige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsstrategie. Wie Hans Jonas es formuliert hat, sollte daher auch bei der Abwägung von Budgetentscheidungen im Hinblick auf die zu erwartenden Wirkungen der jeweils schlechteren, pessimistischeren Prognose der Vorrang gegenüber der optimistischen und günstigeren gegeben werden.
- 5) Der Rat geht auch davon aus, dass das Staatsbudget unabhängig von der Defizitproblematik und dem damit verbundenen rein quantitativen Aspekt durch die Struktur der Ausgaben und Einnahmen einen aktiven *qualitativen Nachhaltigkeitsbeitrag* leisten soll. Ausgaben und Einnahmen müssen zumindest im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeitseffekte bzw. ihre Langfristfolgen gestaltet werden. Das Budgetmanagement des Staates in seiner traditionellen Form ist dazu nicht geeignet. Insofern bedarf es neuer Spielregeln, um neben einer langfristigen Finanzierbarkeit des Budgets auch eine qualitative Verbesserung seiner Wirkungen herbeizuführen sowie die Budgetentscheidungen und ihre absehbaren Folgen im Sinne der „Good Governance“ effektiv, effizient, transparent und einer öffentlichen Bewertung zugänglich zu machen.
- 6) Die dem Prinzip der Nachhaltigkeit geschuldete Notwendigkeit, die öffentliche Ausgabenentwicklung an den dauerhaft erzielbaren Einnahmen des Staates zu orientieren, heißt 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. Er kann sich seiner zentralen Funktion für Allokation, Stabilisierung und Distribution nicht entziehen. Die Art seiner Aufgabenerfüllung bedarf jedoch einer permanenten Effizienzüberprüfung und der Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen und Möglichkeiten.

- 7) Dies setzt voraus, dass die Aufgabenentwicklung einer ständigen und institutionalisierten Kritik bzw. Evaluierung unterzogen wird. In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die Frage, ob Aufgaben immer nur mit Hilfe zusätzlicher Ausgaben erfüllt werden sollten, ob nicht die Ausgabenintensität der Politik durch wirksame ordnungs- und planungsrechtliche Vorgaben und durch einnahmenpolitische Maßnahmen gemindert bzw. sinnvoll unterstützt werden kann.
- 8) Von einem sozialen Standpunkt aus betrachtet drückt sich das Solidarprinzip nicht nur in hohen, mit Umverteilungseffekten verbundenen Systemen sozialer Absicherung aus, sondern es kann darüber hinaus auch darin zum Ausdruck kommen, dass reale Leistungsangebote von Staat und Gemeinden aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Geht es demgegenüber um Güter und Leistungen, deren Inanspruchnahme gerade unter Nachhaltigkeitsaspekten begrenzt werden soll, so können aus ökologischer und ökonomischer Sicht durchaus kostendeckende Preise verlangt und spezielle Entgeltabgaben nach dem Verursacher- oder Nutzerprinzip erhoben werden – wie dies z.B. bei Wasser und Abwasser oder bei der Abfallentsorgung oder der Energie der Fall ist. Selbstverständlich ist auch in einem derartigen Rahmen durch ergänzende Maßnahmen sicherzustellen, dass kein Bürger von der Befriedigung seiner Grundbedürfnisse ausgeschlossen wird, weil es an der Einkommensbasis mangelt.

Welche Güter öffentlich finanziert, welche dem Markt überlassen, und welche nach dem Solidaritätsprinzip geregelt werden sollten, sollte Gegenstand einer sachlichen, offenen Debatte sein, in der die Kriterien der nachhaltigen Entwicklung (seiner drei Säulen) berücksichtigt werden sollten. Dazu gehören selbstverständlich auch verteilungspolitische Kriterien.

- 9) In mehreren Sitzungen hat sich der CSDD mit zwei fundamentalen Fragen beschäftigt, zu denen er noch keine abschließende Position erarbeiten konnte: Zum einen handelt es sich um die Notwendigkeit des quantitativen Wirtschaftswachstums. Müssen wir weiterhin auf ein besonders hohes Wachstum des PIB setzen, um mit Hilfe der daraus entstehenden wachsenden Steuereinnahmen das Modell Luxemburg weiter finanzieren zu können? Oder drückt ein solches Wachstum durch den dafür erforderlichen permanenten Strom von Einwanderern oder Berufspendlern, durch den Flächen- und sonstigen Ressourcenverbrauch und die zunehmende Risikoanfälligkeit des Systems dem Land nicht Folgekosten auf, die künftige Generationen bezahlen müssen? Der Rat sieht eine große Gefahr vor allem darin, dass die Gewöhnung an

hohe PIB-Wachstumsraten den politisch-sozialen Druck erhöht, zur Finanzierung der Ansprüche konsequent auf weiteres BIP- und Steuer-Wachstum zu setzen, ohne die Grenzen der Umwelt-, Natur- und Ressourcenbasis noch zu berücksichtigen.

10) In engem Zusammenhang mit diesem Problem steht zum anderen die Frage, ob und wie man einen breiten gesellschaftlichen Diskurs darüber in Gang setzen kann, dass sich die Lebensqualität der Menschen nicht allein am Maßstab von BIP und Einkommen fest machen lässt. Der Rat ist der Meinung, dass der Anspruch, eine stetige und nachhaltige Entwicklung mit einer gleichberechtigten Teilhabe jetziger und künftiger Generationen zu garantieren, wenn überhaupt, dann nur in dem Sinne eingelöst werden kann, dass der Potenzialbestand nicht verringert und das *Niveau der Bedürfnisbefriedigung* annähernd gehalten oder gar gesteigert wird. Dieses Niveau wird aber sowohl von der Menge der produzierten Güter bzw. der Höhe der daraus fließenden Einkommen als auch von immateriellen Werten und qualitativen Rahmenbedingungen jenseits marktlicher und staatlicher Produktion bestimmt. Nur wenn es gelingt, das Bewusstsein dafür zu wecken, dass die persönliche Wohlfahrt der Luxemburger an einem Bündel verschiedener Indikatoren, nicht allein am BIP, gemessen werden kann, wird Nachhaltigkeitspolitik Erfolg haben.

Der Nachhaltigkeitsrat ist sich der zentralen Bedeutung der Wachstumsfrage für die Grundausrichtung einer nachhaltigen Entwicklung bewusst. Er behält sich vor, diesen Aspekt weiterhin zu vertiefen und öffentlich Position zu beziehen.

11) Der Rat erkennt die Rolle der sozialen Verteilung, also der verschiedenen Dimensionen sozialer Ungleichheit (auch immaterielle, wie Ausbildungschancen, Integrationschancen,..) und der Auswirkungen der staatlichen Finanzpolitik auf die Entwicklung dieser Ungleichheiten. Allerdings mangelt es bisher an einer systematischen Untersuchung dieser Entwicklung.

3 DAS LUXEMBURGISCHE MODELL

Wenn vom luxemburgischen Modell die Rede ist, so werden damit recht unterschiedliche Bedeutungen verbunden. Teilweise wird darunter die eher institutionelle Seite der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen bzw. des Sozialdialogs verstanden, wie sie am deutlichsten im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Tripartite verankert ist. Manchmal wird als Luxemburger Modell aber auch die daraus resultierende sozial- und finanzpolitische Konsequenz verstanden, dass die mit dem immer dichter werdenden sozialen Netz im Land verbundenen Lasten zu hohen Anteilen auf das Staatsbudget abgewälzt werden, um die Lohnnebenkosten niedrig zu halten und so die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu schützen und sie für ausländische Arbeitnehmer attraktiv zu machen. Als Modellbestandteil wird häufig auch der Tatbestand hinzugefügt, dass diese Finanzierung praktisch nur durch die überwiegend von Ausländern bezahlte Mineralölsteuer via Treibstoffexport und über andere verbliebene

Nischen bei nicht harmonisierten Niedrigsteuern (z.B. E-Commerce) sichergestellt werden kann.

Alle diese Aspekte zusammen stehen nach Auffassung des CSDD für eine bislang wirtschaftlich und sozial insgesamt durchaus erfolgreiche *nationale* Politik. Der Rat will in seiner Stellungnahme diese Erfolge und die recht komfortable Gegenwartssituation in Luxemburg nicht kleinreden. Er sieht jedoch mit Sorge, dass Aufbau, bisherige Entwicklung und Pflege des luxemburgischen Modells zunehmend zu Lasten der Umwelt und des öffentlichen Budgets gegangen sind und zudem von einigen wenigen Grundpfeilern getragen werden, deren langfristige Stabilität keineswegs sicher ist.

Insofern sieht es der Rat als seine Pflicht an, die Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit des Modells Luxemburg kritisch zu hinterfragen und zum Ausgangspunkt seiner vom Parlament erbetenen Stellungnahme zu machen. Schließlich erklären sich die künftigen budgetären Probleme – sieht man einmal von den allgemeinen Zukunftsrisiken ab – vor allem durch die Besonderheiten des luxemburgischen Gesellschaftsmodells und vor allem durch die konsensual entwickelten Finanzierungsregeln.

Zuvor aber sei ein Blick auf das im Modell bisher erreichte Wohlfahrtsniveau und auf seine wichtigsten Faktoren geworfen.

3.1 Erreichter Wohlstand

Als extrem offene, mit dem Ausland verzahnte und vom Ausland abhängige Volkswirtschaft hat unser sehr kleines Land im Rahmen des europäischen Entwicklungsprozesses eine insgesamt erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik betrieben. Es hat dabei im europäischen Einigungs- und Erweiterungsprozess eine wichtige Rolle gespielt, gleichwohl die verbliebenen Nischen im Harmonisierungsprozess geschickt genutzt und zudem von seiner geographisch günstigen Lage profitiert.

3.1.1 Wirtschaftliches Wachstum

Der Erfolg zeigt sich nicht zuletzt in hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten, die über ein kräftig mitwachsendes Staatsbudget zugleich für den Aufbau eines am Solidarprinzip orientierten dichten Netzes sozialer Sicherung genutzt wurden. Seinen jetzt lebenden Einwohnergenerationen hat Luxemburg dadurch ein Einkommensniveau geschaffen, das in seinen statistischen Durchschnittswerten weit über das Niveau seiner europäischen Nachbarstaaten hinausragt. In den internationalen Rankings von Weltbank und Internationalem Währungsfonds wird Luxemburg nach dem BIP/Kopf-Maßstab 2007 weltweit auf Rang 1 bzw. Rang 2 geführt. Es behält einen hervorragenden Rang auch dann, wenn man das Bruttonationaleinkommen zugrunde legt, das angesichts der vielen Einpendler für Luxemburg aussagekräftiger ist und in laufenden Preisen z.Z. rd. 20 %

hinter dem BIP zurückbleibt. Auch unter Berücksichtigung zusätzlicher qualitativer Kriterien schneidet Luxemburg noch recht gut ab. So belegt das Land im jüngsten Bericht des United Nations Development Programme (UNDP) immerhin weltweit noch Platz 18 im Human Development Index (der neben dem BIP die Lebenserwartung und den Bildungsgrad mit Hilfe der Alphabetisierungsrate und der Einschulungsrate der Bevölkerung erfasst). Beim von EUROSTAT und EUROBAROMETER ermittelten Indikator für „subjektive Armut“ – gemessen als Prozentsatz der Menschen eines Landes, die sich selbst als arm in dem Sinne bezeichnen, dass ihre Nettoeinkünfte unter dem liegen, was für eine angemessene Lebenshaltung unbedingt notwendig ist – nahm das Land mit dem geringsten Prozentsatz den EU-Spitzenplatz ein.

3.1.2 Öffentliche Finanzen

Die öffentlichen Finanzen des Großherzogtums sind im Vergleich zu den übrigen EU-Mitgliedern – gemessen am aktuellen Stand der Staatsverschuldung und der jährlichen Nettokreditaufnahme – in einer Kurzfristperspektive durchaus im Gleichgewicht. In der mittleren und langen Sicht zeichnen sich hier allerdings deutliche Probleme ab, da sich in der Vergangenheit und in der Gegenwart angehäufte Ansprüche an den Staat bald haushaltswirksam bemerkbar machen, ohne dass ihre künftige Finanzierung gesichert ist.

3.1.3 Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung

Am wenigsten erfolgreich sind bislang die Versuche geblieben, die starke wirtschaftliche Entwicklung von der Inanspruchnahme der knappen *Naturressourcen* abzukoppeln und die mit der Produktion, vor allem aber mit unserer privaten Lebensweise verbundenen *Umweltbelastungen* zu verringern. Auch wenn statistische Zurechnungskriterien in einigen Fällen die effektive Energie- und Ressourcenintensität innerhalb des Landes überzeichnen – europäische Spitzenplätze wie beim Wirtschaftswachstum und im Sozialsystem sind bei der Verkleinerung des „ökologischen Fußabdrucks“ für Luxemburg in weiter Ferne; das Land rangiert hier auf den hinteren Plätzen. Ressourcen- und Umweltverhalten im Land widersprechen deutlich den Nachhaltigkeitsanforderungen und den selbst gesteckten Zielen.

3.1.4 Soziales Netz

Das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum ist über Budget- und Sozialpolitik zu einer im Vergleich zu anderen Ländern deutlich gleichmäßigeren Einkommensverteilung genutzt worden, was allerdings nicht alles aussagt über die unterschiedlichen Dimensionen sozialer Ungleichheit. Die große, in den Aggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Ausdruck kommende Wirtschaftskraft ist mit

einem insgesamt progressiv wirkenden Steuersystem (auch wenn man dazu bemerken muss, dass der Spitzensteuersatz mittlerweile relativ niedrig ist) und mit einem Transfersystem verbunden, das durch seine Regressionseffekte den Umverteilungsgrad noch erhöht.¹ Das System der sozialen Sicherheit wird geprägt u.a. von einer automatischen Angleichung der Löhne und bestimmter Sozialleistungen an die Lebenshaltungskosten, einem garantierten Mindesteinkommen, den sozialen „Versicherungssystemen“ für Alters-, Arbeits-, Gesundheits- und andere Risiken sowie von zahlreichen Förderungs- und Unterstützungstatbeständen. Damit ist natürlich zugleich ein hoher Finanzierungsaufwand verbunden und ein differenziertes Verteilungssystem.

Während in vielen anderen Ländern selbst schwächer ausgeprägte Sozial- und Transfersysteme längst an die Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen sind, massive Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern heraufbeschworen und Reformen auf der Ausgaben- wie der Einnahmenseite in Gang gesetzt haben, hat das Luxemburger System – wenngleich einige Friktionen sichtbar geworden sind - bislang weitgehend störungsfrei funktioniert. Dies ist zweifellos auch ein Verdienst der vor mehr als 30 Jahren geschaffenen und krisenbewährten Solidaritätsinstitutionen, die in der jüngeren Vergangenheit auf ein nahezu ungebrochenes Wachstum mit entsprechenden Umverteilungsspielräumen setzen konnten. Allerdings konnten Einigungen in der Tripartite häufig genug nur dadurch erzielt werden, dass der Staat die Lasten ins Budget übernahm, aus den außergewöhnlichen Steuereinnahmen finanzierte und so weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer direkt belastet wurden.

3.2 Markt und Politik: Die Faktoren des Erreichten

3.2.1 Wandel der Wirtschaftsstruktur

Luxemburg hat die mit den Energiekrisen in den 1970er Jahren verbundene Stahlkrise und die damit zusammenhängenden nationalen Probleme durch günstige Sonderfaktoren und durch aktive solidarische Politik, nicht zuletzt durch sozialpartnerschaftliche

¹ Siehe dazu Schaefer, T.: Progression des Steuer- und Abgabensystems in Luxemburg im Kontext der EU-15, Köln 2008

Institutionen gut überwunden. Es ist der wirtschaftsstärkste Mitgliedstaat der EU. Die in früheren Jahrzehnten von Schwerindustrie und Landwirtschaft geprägte Wirtschaft hat sich in dieser Zeit gründlich gewandelt. Heute trägt der Handels- und Dienstleistungsbereich zu über 80 % zur Wertschöpfung bei, der industrielle Anteil nur noch zu rd. 11 %. Die Land- und Forstwirtschaft ist unter die 1 %-Grenze gerutscht.

Innerhalb dieser Grobstruktur ist der „Finanzdienstleistungssektor“ und das, was sich um ihn herum entwickelt hat (mit Immobilien-, Informations- und unternehmensorientierten Dienstleistungen) zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor geworden. Er stellt so etwas wie die Lokomotive der Luxemburger Gesamtentwicklung dar. Um diesen Nukleus sind zahlreiche Netze bzw. Cluster entstanden. Die Entwicklungsdynamik wird in diesem Rahmen keineswegs allein von den Finanzinstitutionen des Banken- und Versicherungsbereichs getragen. Der Komplex aus Immobilienaktivitäten, Informationsdiensten und unternehmensnahen Dienstleistungen hat sogar das stärkste Wertschöpfungswachstum aufzuweisen, und in ihm bündeln sich auch die meisten der neu geschaffenen Arbeitsplätze.

Innerhalb des Industriesektors hat sich eine deutliche Diversifizierung eingestellt. Die früher dominierende Eisen- und Stahlindustrie trägt nur noch 1/4 - 1/5 der industriellen Bruttowertschöpfung. Chemie, Maschinen- und Fahrzeugbau, Keramik, Glas, Textil und Lebensmittel sind gewachsen. Allerdings haben sie die sinkende Bedeutung des sekundären Sektors für die Wertschöpfung und für die Arbeitsplätze nicht verhindern können.

3.2.2 Verfügbarkeit ausländischer Arbeitnehmer

Das im Vergleich zum europäischen Umfeld hohe Wachstum ist mit einer starken Zunahme an Arbeitsplätzen verbunden; er ist von der Verfügbarkeit entsprechender Quantitäten und Qualifikationen der Arbeitskräfte abhängig. Dieser Arbeitsplatzboom in Luxemburg, auf den z.B. die Entwicklungsplanung des IVL und die gesamte Politik auch langfristig setzen, kann nicht durch in Luxemburg lebende Staatsbürger bzw. Einwohner gedeckt werden. Luxemburg ist – auch was diesen Produktionsfaktor anbelangt – vom Ausland abhängig. Die Arbeitskräfte müssen als Immigranten oder Berufspendler aus dem Ausland angeworben werden. Das hohe Luxemburger Bevölkerungswachstum geht praktisch ausschließlich auf Migrationsgewinne zurück. Trotz einer leichten Abflachung der Zuwanderung ist die Bevölkerung in den letzten fünf Jahren jeweils durchschnittlich um 4.100 Personen gewachsen und beträgt z.Z. rd. 470.000. Davon sind rd. 280.000 Luxemburger und 190.000 Ausländer. Zur Besetzung der über 315.000 Arbeitsplätze reicht dies aber bei weitem nicht. Dazu müssen täglich mehr als 130.000 Franzosen, Belgier und Deutsche nach Luxemburg einpendeln. Im Gegensatz zu den Luxemburger Staatsbürgern, die überwiegend im öffentlichen oder im öffentlich geschützten Sektor arbeiten, sind die Ausländer vorrangig im Privatsektor tätig. Insofern tragen sie in

wesentlich höherem Maße zur Produktivität und Wertschöpfung im Lande bei. Allein von den Arbeitsplätzen, die seit 2002 entstanden, sind fast 70 % von Pendlern besetzt worden.

Die Attraktivität des Arbeitsplatzes in Luxemburg besteht für die Pendler in vergleichsweise hohen laufenden Nettoeinkommen, in trotz vergleichsweise geringen Abzügen vom Bruttolohn hohen künftigen Ansprüchen auf Alters- und Sozialleistungen und in einem bislang recht günstigen Verhältnis von Wohn- und Pendlerkosten; die in aller Regel geringeren Wohnungskosten in der Heimatregion werden bisher noch nicht durch die beruflich bedingten Mobilitätskosten kompensiert.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Luxemburger Wachstum natürlich nicht nur ausländische Arbeitskräfte benötigt; es beruht selbstverständlich auch auf dem Einsatz ausländischer Energiere Ressourcen und stützt sich auch – sieht man einmal vom Handwerk und der Landwirtschaft ab – in wesentlichen Teilen auf ausländisches Kapital.

3.2.3 Nischenpolitik und exzeptionelle Steuereinnahmen

Das bisher hohe Wachstum Luxemburgs und das daraus resultierende in Einkommenskategorien gemessene Wohlstandsniveau sind nur zu einem kleineren Teil auf natürliche Standortvorteile und auf reine Marktfaktoren zurückzuführen. Die Entwicklung des Luxemburger Modells konnte nur gelingen durch eine konsequente politische Ausnutzung der im europäischen Harmonisierungsprozess verbliebenen Nischen und Lücken und mit Hilfe der dadurch möglichen Steuereinnahmen. Bankenrechtliche und steuerrechtliche Sonderregelungen haben die Dynamik des Dienstleistungssektors maßgeblich gefördert und dazu beigetragen, dass das Staatsbudget *exzeptionelle Steuereinnahmen* verbuchen kann. Im Gegensatz zu den größeren Nachbarländern konnte Luxemburg bisher darauf vertrauen, dass niedrige Steuersätze auch ein dynamisch wachsendes Steueraufkommen erbringen. So gelang es im internationalen Steuerwettbewerb, einige Nischen zu besetzen, durch niedrige Steuersätze bei der Umsatzsteuer und den Akzisen besteuertungsfähige Massengeschäfte aus den Nachbarländern ins Inland zu „locken“ und dadurch ein im Vergleich zur Größe des Landes überproportionales Steueraufkommen zu erwirtschaften. Erwähnt seien hier nur die Mineralölsteuer-, die anteiligen Mehrwertsteuer- und Konzessionsabgaben-Einnahmen aus dem Treibstoffexport, die Steuern auf im Zusammenhang mit den Tankvorgängen

von Ausländern gekaufte sonstige Produkte und die Einnahmen aus dem E-Commerce. Diese Steuerquellen allein bescheren dem Staatsbudget gegenwärtig rd. 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Diese außergewöhnlichen Steuereinnahmen², die von Ausländern in die luxemburgischen Kassen gezahlt werden, sind so etwas wie der Brennstoff, der die luxemburgische Wachstumslokomotive anheizt.

Sie erlauben es nämlich bisher, die Sätze der direkten Steuern für natürliche und juristische Personen im Inland niedrig zu halten und dennoch durch ein starkes Wachstum der Bemessungsgrundlagen die Systeme der sozialen Sicherung zu finanzieren. Durch die hohe Zuführung staatlicher Steuereinnahmen in diese Systeme bleiben die Belastungen des Faktors Arbeit mit Lohnsteuer und Sozialabgaben relativ gering. Dies hilft zum einen den luxemburgischen Unternehmen im Hinblick auf die Personalkosten wettbewerbsfähig zu bleiben; die Lohnnebenkosten werden gering gehalten. Zum anderen ist es diesem Mechanismus zu danken, dass infolge geringer Lohnsteuersätze und niedriger Sozialbeiträge das Nettolohnniveau in Verbindung mit attraktiven Altersversorgungsbezügen die für das Wachstum benötigten, im Inland nicht vorhandenen Arbeitskräfte ins Land geholt werden können. Damit ist allerdings eine Art Spiraleffekt verbunden: Um das hohe Wachstum aufrecht zu erhalten, müssen ständig neue Arbeitskräfte attrahiert werden. Jeder neu besetzte Arbeitsplatz wird angesichts der niedrigen dabei anfallenden direkten Steuern und Sozialabgaben im Hinblick auf die Finanzierungsbasis für die späteren Alterseinkünfte und sonstigen Sozialrisiken sozusagen aus anderen Steuerquellen „subventioniert“.

Dies könnte gerade unter Nachhaltigkeitsaspekten durchaus sinnvoll sein, wenn die übrigen Luxemburger Produktionsfaktoren je nach ihren Produktivitätsbeiträgen entsprechend höhere Steuerbeiträge „lieferten“. Die Finanzierung erfolgt jedoch primär „extern“ durch im Inland besteuertungsfähige Auslandsnachfrage, deren Wachstum wiederum durch niedrige Steuersätze aufrechterhalten werden muss.

Das von Ausländern generierte Aufkommen aus indirekten Steuern trägt schließlich auch dazu bei, dass die Unternehmenssteuersätze nicht zu stark angespannt werden müssen, dass auch insoweit der Standort attraktiv gehalten werden kann und über den Mengeneffekt dennoch insgesamt ein hoher Steuerbeitrag von den Unternehmen geleistet wird.

² Letztlich gehören auch die mittlerweile auf 0,6 Mrd. € angewachsenen Einnahmen aus der Taxe d'abonnement dazu, die als Kapitalabgabe auf die Fondsvolumina erhoben wird.

3.2.4 Staatsbudget als Garant der Modellstabilität

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.

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 abhängiges 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 Fiskalisationsgrad 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.

4 AUF DEM WEG ZU EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG? - DIE KÜNFTIGEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DAS MODELL

Ist dieses, bisher so erfolgreiche Modell zukunftsfähig und ist seine Finanzierbarkeit dauerhaft gesichert? Oder muss es – weil es an Grenzen der internationalen Konkurrenzfähigkeit, der nationalen Konsensfähigkeit und der eigenen Nachhaltigkeit stößt, immer größere Budgetdefizite hervorruft und daher Lasten in die Zukunft verschiebt – einer strukturellen Reform unterzogen werden? So lauten die entscheidenden politischen und gesellschaftlichen Fragen im allgemeinen Nachhaltigkeitskontext.

Der CSDD will die damit zusammenhängenden Probleme in zwei Schritten aufzuarbeiten versuchen. In einem ersten Schritt wird er die Herausforderungen skizzieren, die auf das Modell Luxemburg zukommen, sei es aufgrund der nationalen Gegebenheiten und Entwicklungstendenzen, sei es aufgrund globaler Megatrends sowie internationaler und insbesondere europäischer Politik- und Rechtsentwicklung. In einem zweiten Schritt (Teil 6) sollen dann die damit verbundenen Risiken für das Staatsbudget hinterfragt werden.

Das luxemburgische Modell steht nur dann für eine den heutigen wie den künftigen Generationen gerecht werdende nachhaltige Entwicklung, wenn es gelingt, das hohe Wohlstandsniveau über ein anhaltendes angemessenes Wirtschaftswachstum, über eine Bewahrung und Steigerung immaterieller Wohlfahrtsbestandteile bei Aufrechterhaltung des Solidaritätsprinzips und Fortsetzung der sozialen Kohäsion bei drastischer Verringerung des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs zu sichern bzw. fortzuentwickeln und dies mit einem langfristig ausgeglichenen öffentlichen Gesamtbudget zu bewerkstelligen.

Die Erfüllung dieser überaus komplexen Aufgabe wird das Land vor große Probleme und Herausforderungen stellen. In jedem Fall werden sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung in Luxemburg deutlich ändern. Zunehmende Globalisierung und wirtschaftliche Konkurrenz, anhaltender demographischer Wandel und fortschreitende Verknappung und Verteuerung von Energien und Rohstoffen werden den Schutz des erreichten Lebensstandards und die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Potenziale bei

gleichzeitiger Wahrung des Naturerbes und seiner künftigen Nutzungsmöglichkeiten und Aufrechterhaltung sozialer Stabilität immer schwieriger gestalten. Luxemburg ist nicht zuletzt auf künstlich geschaffene Standortvorteile und auf im Inland nicht hinreichend vorhandene Faktoren angewiesen.

Vor diesem Hintergrund bestehen die zentralen *Herausforderungen* für Luxemburg nach Meinung des CSDD darin,

- in einer zunehmend globalisierten Welt und innerhalb eines erweiterten europäischen Verbundes durch Innovation, Effizienz und Stabilität die Konkurrenzfähigkeit des wirtschaftlichen Standortes Luxemburg zu sichern und insoweit eine entsprechende *wirtschaftliche Zukunftsvorsorge* zu treffen, die den Erfordernissen der globalen Gerechtigkeit Rechnung trägt,
- die mit dem demographischen Entwicklungen verbundenen Struktureffekte zu meistern und durch *soziale Vorsorge* einen langfristigen Generationenvertrag zu ermöglichen, der den Nachhaltigkeitsanforderungen standhält,
- und Produktionsweisen sowie Konsumstile durch *ökologische Zukunftsvorsorge* an die natürlich gegebenen Knappheiten und den berechtigten Nachholbedarf in Entwicklungsländern anzupassen.

Der CSDD will an dieser Stelle deutlich darauf hinweisen, dass er an eine erfolgreiche Bewältigung dieser Herausforderungen nur glaubt, wenn globale Nachhaltigkeitskriterien zum Maßstab für privates und öffentliches Handeln gemacht und dazu die notwendigen *institutionellen Reformen* angegangen werden. Der Wandel von einer üblichen Kurzfristoptimierung hin zur Respektierung langfristiger Tragfähigkeitsgrenzen lässt sich nicht durch staatliche Einzelintervention, sondern nur durch die breite gesellschaftliche Verankerung eines neuen Governance-Stiles erreichen. Ohne als verbindlich angesehene Spielregeln für die Berücksichtigung der langfristigen Folgen in unseren heutigen Entscheidungen werden wir immer wieder die zum Schutz künftiger Generationen zu ziehenden Grenzen überschreiten.

Der Rat kann im Rahmen dieser Stellungnahme, die sich vor allem auf die langfristigen Budgetrisiken konzentrieren soll, nicht auf alle mit den genannten Herausforderungen zusammenhängenden Aspekte im Einzelnen eingehen. Er wird daher vor allem diejenigen in den Vordergrund rücken, die nach seiner Einschätzung einen starken Langfristeeinfluss auf das Staatsbudget haben.

4.1 Wirtschaftliche Herausforderungen

4.1.1 Globalisierung und innereuropäische Entwicklung

So gut das Luxemburger Modell auch bislang funktioniert, die Standortbedingungen positiv beeinflusst und das Land auf Wachstum programmiert hat – es gerät durch immer

schneller fortschreitende Globalisierung, durch die Bemühungen zur Standortprofilierung und –pflege in den angrenzenden Staaten und den auf Harmonisierung angelegten EU-Entwicklungsprozess wirtschaftlich zunehmend unter Druck. Der Wirtschaftsstandort Luxemburg und sein bisheriges standortkonservierendes Politikmodell stehen in mehrfacher Hinsicht vor Herausforderungen:

- Ein auch für die übrigen EU-Staaten bereits sichtbar gewordenen und recht kurzfristig relevantes Problem besteht in der Gefährdung der marktlichen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produktions- und Dienstleistungsunternehmen im Vergleich zu außereuropäischen Konkurrenten in einem immer stärker globalisierten Umfeld. Europäische Standorte sind infolge hoher Lohn-, Sozial- und Energiekosten für bestimmte Produktions- und Produktbereiche kaum noch attraktiv. Außereuropäische Standorte bieten aufgrund geringerer Sozial-, Umwelt- und Arbeitsstandards – letztlich also aufgrund geringerer Nachhaltigkeitsanforderungen – sowie eines schier unerschöpflichen Arbeitsangebotes auf absehbare Zeit günstigere Bedingungen für die Fertigung bestimmter Massengüter; dies umso mehr, als sie unmittelbar an den Massen-Absatzmärkten von morgen gelegen sind. Diese Vorteile lassen sich selbst durch hohe Produktivitätsgewinne in Europa nicht kompensieren. Insoweit wird Europa einem weiteren industriellen Strukturwandel nicht entgehen.

Eine neue soziale Regulierung dieser Entwicklung, vor allem auf der Ebene der EU, wird daher vielerorts als große Herausforderung angegeben.

- Auch Luxemburg spürt als Industrie- und Fertigungsstandort bereits den damit verbundenen Delokalisierungsprozess: Die Beschäftigung in traditionellen Branchen des Verarbeitenden Sektors stagniert bzw. schrumpft. Dadurch werden vor allem relativ gering qualifizierte Arbeitskräfte freigesetzt, die in Zukunft immer schwieriger wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können und die Sozialkassen belasten. Viele zu multinationalen Unternehmen gehörende luxemburgische Betriebe werden aufgrund relativ ungünstiger Personal- und Energiekosten in Situationen, die zu Anpassungen zwingen, nicht mehr für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen in Betracht kommen. Sie werden sich noch stärker auf hochspezialisierte Verfahren und High-Tech-Produkte konzentrieren müssen – kein gutes Pflaster für die Beschäftigung gering Qualifizierter.
- Diese Herausforderung, die letztlich alle (west-)europäischen Standorte betrifft und daher auch eine EU-Herausforderung ist, will der Rat hier nicht weiter vertiefen. Er kann auch nicht der Frage nachgehen, ob die dazu bisher von der EU gewählten strategischen Ansätze (Lissabon) hinreichend sind und den Nachhaltigkeitskriterien tatsächlich genügen.
- Für Luxemburg geht es aber auch und vor allem darum, die eigenen Standortbedingungen im Wettbewerb mit alternativen europäischen Standorten in der Nachbarschaft zu halten bzw. zu verbessern. Die bisherige Vorteilhaftigkeit beruht vor allem auf künstlich geschaffenen Standortvorteilen (z.B. im Bereich der

Bankenaufsichtsregelungen oder der Zinsbesteuerung), die dem Banken- bzw. Finanzsektor und über deren positive Agglomerationseffekte einem größeren Teil des Dienstleistungssektors zugute kommen.

- Gerade bei den Nischenregelungen droht aber eine weitere Einengung des nationalen politischen Gestaltungsspielraumes im Rahmen europäischer Rechtsharmonisierung. Steuer- und bankenrechtliche Regelungen, die von erheblicher Standortrelevanz für den tertiären Sektor (und für das Staatsbudget) sind, werden davon neben umweltrechtlichen besonders betroffen sein. Dadurch droht eine wesentliche Waffe der lange auf den „Finanzplatz“ fokussierten Standortpolitik stumpf zu werden. Ohne die bisherigen Nischen und die in ihnen künstlich geschaffenen Standortbedingungen bleiben für Luxemburg lediglich die positiven externen Agglomerationseffekte des bereits dicht geknüpften Netzes der Finanzinstitutionen und ihrer Randbereiche. Insofern kann die Dominanz des Dienstleistungssektors rund um den Finanzplatz künftig zu einem Risiko werden. Mit ihm stehen auch zentrale Bestandteile des Luxemburger Modells auf dem Spiel, insbesondere wichtige Pfeiler der Budgetfinanzierung.

Der CSDD begrüßt daher Aktivitäten zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, soweit diese den Nachhaltigkeitskriterien gerecht werden. Allerdings wirft er bereits an dieser Stelle die Frage auf, ob die genannten Perspektiven es wirklich zulassen, von einer Beibehaltung des bisher hohen Wachstums und den daraus fließenden Finanzierungsbeiträgen für das luxemburgische Modell auszugehen.

4.1.2 Wissensbasierte Gesellschaft zur Förderung von Innovation und Effizienz

Zentrale Anforderung für das Bestehen im globalen Wettbewerb ist nicht zuletzt die permanente Innovationsfähigkeit, die ihrerseits letztlich auf der ständigen Vermittlung und Nutzung des neuesten Wissens beruht, also eine wissensbasierte Gesellschaft voraussetzt.

Eine breite Wissensbasis ist über die traditionelle Bedeutung im so genannten Bildungsbürgertum hinaus längst zu einem zentralen Element der volkswirtschaftlichen Produktions- und Leistungsfähigkeit und damit auch der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes geworden. Wissen muss daher über das Erziehungs- und Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungssystem eines Landes von möglichst vielen erworben und genutzt werden können. Es muss jedem die Möglichkeit offen stehen, an der ständigen Veränderung dieser Wissensbasis durch Innovation teilzuhaben und so selbst innovative Entwicklungen anzustoßen. Bildung und Wissen für alle ist zudem ein entscheidender Faktor für eine nachhaltige kulturelle Entwicklung, für sozialen Zusammenhalt und für die Stärkung der Demokratie.

Auch wenn die erworbene Bildung und Ausbildung individuell verwertet werden kann und dadurch das private Lebenseinkommen erhöht, so liegt dies doch zugleich im allgemeinen öffentlichen Interesse und entspricht den Forderungen nachhaltiger Politik. Es ist und bleibt daher Staatsaufgabe, allen Luxemburgern den Weg in eine wissensbasierte Gesellschaft zu ebnet. Dazu müssen nicht nur die entsprechenden Bildungseinrichtungen geschaffen bzw. ausgebaut und unterhalten werden. Es kommt zugleich darauf an, eine höhere Qualität an Elementar- und Primärausbildung durchzusetzen, diese im Sinne einer Bildung für nachhaltige Entwicklung fortzuentwickeln, die Zugangsmöglichkeiten für alle gesellschaftlichen Gruppen zu verbessern und die Chance für alle zu schaffen, ihren Begabungen entsprechend auch weiterführende Schulen zu besuchen und am Prozess des lebenslangen Lernens teilzuhaben.

Ein breites, für alle zugängliches öffentlich angebotenes oder gefördertes Bildungssystem ist auch eine fundamentale Voraussetzung für die Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen und für die soziale Kohäsion im Lande, insbesondere für die Integration des hohen Immigrantenanteils. Es schafft die Grundlagen für Chancengleichheit und für eine erfolgreiche Anpassung an nachhaltigere Produktionsweisen und Konsumstile. Besondere Bedeutung gewinnt es aber auch für die Erschließung und notwendige Qualifizierung des Arbeitsangebotes, das im Inland bereitstehen muss, um das Wachstum auf welcher Basis auch immer fortsetzen zu können. Zur ständigen Erhöhung von Produktivität und Wertschöpfung müssen zudem die Erziehungs- und Bildungseinrichtungen durch allgemeine Forschungsanstrengungen und durch spezifische Entwicklungsaktivitäten ergänzt werden.

Luxemburg verfügt dank der Mehrsprachigkeit seiner Einwohner über eine gute Grundlage für ein qualifiziertes Arbeitsangebot. Wie internationale Vergleiche zeigen, gibt es aber auch deutliche Mängel im Bildungsbereich. Allein schon im Hinblick auf den hohen Ausländeranteil und die notwendige multilinguale Grundausbildung erscheinen hier nach Meinung des CSDD große Anstrengungen erforderlich.

Allerdings werden die Leistungen des nationalen Erziehungs- und Bildungssystems und die inländische Förderung von Forschung und Entwicklung nicht ausreichen, um auf Dauer im internationalen Wettbewerb der wissensbasierten Volkswirtschaften mit den größeren Nachbarländern Schritt halten zu können. Es wird sicherlich auch in Zukunft so sein, dass der größte Teil der Hochschulabsolventen, die ihren Arbeitsplatz in Luxemburg finden, an ausländischen Universitäten studiert und aus dem Ausland stammt, es werden weiterhin Luxemburger im Ausland studieren, und auch die Grenzgänger unterliegen allenfalls im Bereich der beruflichen Fortbildung dem luxemburgischen Bildungssystem. Das luxemburgische Modell wird daher mit einer nationalen Qualifizierungskampagne allein nicht dauerhaft funktionieren. Insofern wird es trotz aller unbestreitbar notwendigen Aus- und Fortbildungsverbesserung in Luxemburg selbst unerlässlich sein, für einen sozialen und wirtschaftlichen Rahmen zu sorgen, der das Land weiterhin für Ausländer mit hohen Qualifikationen attraktiv macht.

Der Rat sieht dabei durchaus das Risiko, dass dies angesichts der insgesamt zu erwartenden budgetären Herausforderungen nicht ohne weiteres für eine ständig wachsende Anzahl von ausländischen Arbeitskräften möglich ist.

4.2 Die Herausforderung des demographischen und sozialen Wandels

4.2.1 Die alternde Gesellschaft

Die Menschen werden immer älter und haben weniger Kinder. Dieser in allen hoch industrialisierten Ländern, vor allem in Europa ausgeprägte demographische Trend zwingt zum Überdenken überkommener Institutionen, sozialer und technischer Infrastrukturen mit weit reichenden Konsequenzen für die öffentlichen Budgets. Aufgrund geringer Geburtenraten und steigender Lebenserwartung verändert sich die Altersstruktur kontinuierlich und die sich daraus ergebenden Kosten müssen finanziert werden von der beruflich aktiven Erwerbsbevölkerung. Altersbedingt steigt in der Regel die Inanspruchnahme von Gesundheits- und Pflegeleistungen pro Einwohner, es steigen damit auch die Finanzierungsbedarfe in der Kranken- und Pflegeversicherung an. Vor allem wird die Sicherung der Alters- bzw. Renten- und Pensionseinkünfte zum Problem. In den klassischen Umlagesystemen, in denen der jeweils erwerbstätige Bevölkerungsteil die aufgelaufenen Ansprüche des nicht mehr aktiven Teils der Bevölkerung finanziert, wird dadurch die bisherige intergenerative Solidarität auf eine schwere Probe gestellt. Dies gilt für Luxemburg angesichts der Höhe der Zusagen auf Alterseinkünfte in Form von Renten und Pensionen in besonderem Maße. Ziel der Politik sollte es jedoch sein, das Prinzip der intergenerativen Solidarität als solches nicht aufzugeben, sondern es so zu gestalten und zu ergänzen, dass es finanziell tragbar bleibt.

Familienpolitische Maßnahmen allein sind nicht in der Lage, den Trend umzudrehen. Die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung, vor allem das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Empfängern von Alterseinkünften lässt sich in Luxemburg noch am ehesten durch eine gezielte Zuwanderungs- und Pendlerpolitik beeinflussen; dadurch könnten die Wirkungen des Alterungsprozesses zumindest verzögert werden. Unter Nachhaltigkeitsaspekten ist aber auch dies nicht unproblematisch, wenn auf diesem Wege das bisherige System perpetuiert werden soll. Dazu ist nämlich ein permanentes Wachstum erforderlich, das immer mehr ausländische Arbeitskräfte ins Land holt. Die Zentralbank (BCL) hat in einem Szenario darauf aufmerksam gemacht, dass zur Aufrechterhaltung eines Wachstums von jährlich 4 % die Zahl der Frontaliers bis 2080 auf rd. eine Million anwachsen müsste. Wenn eine solche Entwicklung unter Beibehaltung der bisherigen Dynamik des Lebenseinkommens und der Relation von Aktivitäts- und Alterbezügen zustande käme, würde allerdings das budgetäre Risikopotenzial immer weiter steigen, oder mit anderen Worten: Luxemburg wäre zur Modellerhaltung in einer schwieriger werdenden Wettbewerbssituation auf ein ewiges Wachstum von BIP und Arbeitsbevölkerung angewiesen. Der CSDD stellt in Frage, dass dies eine ernsthafte

Alternative zur Anpassung des luxemburgischen Systems der Altersvorsorge an die Nachhaltigkeitsanforderungen darstellt.

4.2.2 Soziale Integration und Chancengleichheit ausländischer Arbeitskräfte

Der ständige Wachstumszwang unter Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte stellt auch unter anderen Aspekten eine Überforderung dar. Integration und gleichberechtigte Teilhabe ausländischer Arbeitnehmer und der immigrierten Familien sind wichtige Faktoren für eine nachhaltige und sozial stabile Entwicklung in Luxemburg. Selbst wenn Luxemburg nicht den von der Zentralbank im Szenario dargestellten Weg des überaus intensiven Migrantens- und Pendlerwachstums einschlägt – es muss sich in jedem Fall auf mehr ausländische Arbeitskräfte einstellen und um die weitere Integration der hier lebenden Ausländer sowie um die Wahrung der sozialen Interessen der Berufspendler kümmern. Nur auf diesem Wege sind - über die allgemeinen Maßnahmen zur Verhinderung von einkommens- und geschlechtsspezifischen Diskriminierungen hinaus - Chancengleichheit und soziale Kohäsion zu schaffen.

Der CSDD betont noch einmal, dass soziale Kohäsion und Integration eine zentrale Herausforderung für eine nachhaltige Entwicklung sind. Selbstverständlich sind die dafür notwendigen Maßnahmen nicht zum Nulltarif zu haben; sie führen zu Ausgaben im staatlichen Budget. Allerdings handelt es sich dabei um *Vorsorgeaufwendungen*, die in aller Regel wesentlich geringer sind als die *Folgekosten* einer nicht geglückten Integration, mangelhafter Ausbildung und fehlender Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt sowie in der Gesellschaft. Insofern steht eine aktive Politik in diesem Bereich keineswegs im Widerspruch zum Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Staatsbudgets. Im Gegenteil: Durch Vorsorgeaufwendungen jetzt können Budgetbelastungen in der Zukunft verhindert werden.

Dennoch meldet der Rat Zweifel gegenüber einer zu hohen Geschwindigkeit des Ausländerzuzugs nach Luxemburg und gegen einen zu starken Pendlerzustrom an. Die luxemburgische Gesellschaft und die finanzielle wie sachliche Ressourcenbasis werden der Integrationsaufgabe nicht gewachsen sein, wenn es darum geht, zur Aufrechterhaltung der Wachstumsdynamik jedes Jahr mehr ausländische Arbeitskräfte ins Land zu holen und die dafür notwendigen Wohnungen, Infrastrukturen und Sozialnetze zu errichten. Auch unter diesem Aspekt stößt ein bedingungsloses Wachstum unseres nationalen Modells an seine Grenzen.

Dies umso mehr, als die umliegenden Regionen einen Anspruch auf eine gleichgewichtige Entwicklung haben.

4.3 Die ökologische Herausforderung: Anpassung an die Ressourcenknappheit

Luxemburg hat bisher seinen sehr hohen Lebensstandard nicht ausreichend dazu genutzt, die vom umwelt- und ressourcensparenden technischen Fortschritt gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen und seine Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen den Spielregeln der Nachhaltigkeit anzupassen. Die Versäumnisse der Vergangenheit werden nunmehr zu einer noch größeren Herausforderung für die Zukunft.

Dies gilt zum einen für die Verkleinerung des geschätzten, äußerst hohen „ökologischen Fußabdrucks“, der die Umwelt- und Ressourcenintensität der Endnachfrage der einheimischen Bevölkerung misst, und dies bei einer ebenfalls geschätzten, unterdurchschnittlich verfügbaren Bio-Kapazität. In diesen Maßen spiegeln sich die Lebensgewohnheiten und Konsumstile der Luxemburger im Vergleich zu dem in Luxemburg verfügbaren und weltweit unterzuordnenden, biologischen Potential wider. Luxemburg schneidet hierbei im internationalen Vergleich absolut ungünstig ab. Dies trifft z.B. für die individuelle Mobilität mit Hilfe tendenziell großvolumigen Pkws mit hohem spezifischem Treibstoffverbrauch, für das Wohnen in immer noch energetisch ungünstig konstruierten Häusern und mit einem im internationalen Vergleich hohen Flächenbedarf pro Wohnungseinheit, für den Wasserverbrauch pro Einwohner und die Abfallmengen zu.

Dies gilt zum anderen für Produktionsverfahren im Unternehmenssektor und in der Landwirtschaft, die trotz zahlreicher Vorschriften immer noch zu energie-, wasser-, flächen-, chemie- und abfallintensiv sind. Damit sind nicht nur landwirtschaftliche Betriebe und Industrieunternehmen gemeint, vielmehr auch Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe mit haushaltsähnlichen Kleinverbrauchs- und Belastungsstrukturen und nicht zuletzt der öffentliche Sektor.

Die politischen Weichen eindeutiger als bisher und über die bestehenden Pläne und Aktionsprogramme hinaus auf Verringerung der hohen Umwelt-, Ressourcen- und Energieintensität zu stellen, die zumeist mit einer hohen Auslandsabhängigkeit verbunden ist, ist nach Meinung des CSDD für Luxemburg bereits kurzfristig in mehrfacher Hinsicht unerlässlich. Einen sparsameren Umgang mit den begrenzten Ressourcen, auch einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz gebietet allein schon unsere moralische Verpflichtung gegenüber den ärmsten Ländern und ihren Not leidenden Bewohnern sowie gegenüber den künftigen Generationen. Angesichts der Energie-, Nahrungsmittel- und Wasserknappheit in vielen Ländern wird es moralisch immer verwerflicher, in den Industrieländern mit ihrem hohen Einkommen auf die Nutzung technisch vorhandener Minderungsmöglichkeiten zu verzichten und im Überfluss Ressourcen zu verbrauchen. Darüber hinaus sprechen aber auch handfeste nationale Eigeninteressen für ein möglichst kurzfristiges Umsteuern:

- Erstens macht sich natürlich auch in unserem Land das Missverhältnis zwischen ständig ansteigenden Ansprüchen und der begrenzten Ressourcenbasis durch

deutliche Preissteigerungen bemerkbar. Die Preise für Energie, Rohstoffe, Lebensmittel oder auch für Grund und Boden werden ohne Kurswechsel in Politik und privatem Verhalten weiter steigen, zu Realeinkommenseinbußen führen und die Wettbewerbsfähigkeit der luxemburgischen Wirtschaft beeinträchtigen.

- Zweitens – und das hat der Stern-Report für den Klimaschutz noch einmal verdeutlicht – ist eine schnelles und entschiedenes Vorgehen zur Beschleunigung der Strukturwandels auch ökonomisch vorteilhafter: Vorsorge ist billiger als Schadenbegleichung! Kurzfristige Anpassung ist im Übrigen nachhaltiger als die Verschiebung des Problems in die Zukunft!
- Drittens ist Luxemburg durch internationale Abkommen und europäische Verpflichtungen auch über den Klimaschutz hinaus gezwungen, Emissionen und Immission in Wasser und Luft zu verringern, Boden und Freiflächen zu schützen, Abfälle zu reduzieren, die darin enthaltenen Wertstoffe wieder in den Wirtschaftskreislauf einzuführen und erneuerbare Energien zu erzeugen. In einigen dieser Bereiche besteht ein echter Nachholbedarf – Luxemburg ist von der Umsetzung der internationalen Vereinbarungen und der Zielerfüllung zum Teil deutlich entfernt.

Aus der Vielzahl derartiger internationaler Verpflichtungen will der CSDD nur einige wenige herausgreifen. An ihnen wird deutlich, dass es keineswegs nur um die rechtstechnische Umsetzung in nationale Vorschriften und Berichte geht. Sie verlangen auch grundlegende Strukturreformen im Innern und führen schließlich auch zu budgetären Konsequenzen.

Besonders evident wird dies beim *Klimaschutz*. Luxemburg hat im Kyoto-Protokoll und im innereuropäischen Burden Sharing die ehrgeizigste Verpflichtung im Kampf gegen den Klimawandel übernommen. Für die Periode 2008-2012 hat es sich verpflichtet, seine Kyoto-Gas-Emissionen auf 72 % des Ausgangswertes von 1990 zu beschränken; in die Verpflichtung einbezogen sind u.a. auch alle Treibstoffverkäufe in Luxemburg, auch diejenigen an Ausländer. Nunmehr ist vorgesehen, in der Post-Kyoto-Periode ab 2013 bis 2020 die luxemburgischen Emissionen – soweit sie nicht den Industrie- und Energieerzeugungsemissionen zuzurechnen sind– auf 80 % der Emissionen des Jahres 2005 zu begrenzen. Wenn die EU im Rahmen eines globalen Abkommens die Ziele verschärft, wird auch Luxemburg zusätzliche Verknappungen hinnehmen müssen.

Den ehrgeizigen Zielen ist die tatsächliche Entwicklung der Emissionen bislang nicht gefolgt. Die dem Land zugerechneten Gesamtemissionen sind praktisch noch genau so hoch wie 1990. Dies liegt stark – aber nicht nur - daran, dass der Treibstoffverbrauch enorm stark angestiegen ist und die in der Industrie durch Produktionsumstellungen realisierten Minderungen kompensiert hat. Wie der Aktionsplan der Regierung vom April 2006 gezeigt hat, reichen die nationalen Potenziale zur Verringerung der Emissionen im Inland nicht aus, um sich den vorgegebenen Zielen anzunähern. Luxemburg wird daher neben anderen Maßnahmen nicht umhin kommen, entweder die Treibstoffverkäufe im grenzüberschreitenden Verkehr drastisch zu kürzen oder einen großen Teil seiner

internationalen Zusagen dadurch zu erfüllen, dass es von anderen Ländern international handelbare CO₂-Rechte kauft. Dass damit in jedem Fall budgetäre Belastungen verbunden sein werden, ist eines der Probleme, auf die der Rat noch zurückkommen wird. Das andere Problem besteht darin, dass es internationale Bestrebungen gibt, den Einsatz internationaler Rechte zur eigenen Verpflichtungserfüllung zu begrenzen; so soll der Druck erhöht werden, nationale Maßnahmenprogramme durchzuführen, auch wenn sie teurer sind als der Rechtekauf. In einem solchen Fall säße Luxemburg in der Klemme.

Was auf den ersten Blick noch wie eine simple budgetäre Optimierungsentscheidung aussieht, entpuppt sich dadurch bei näherem Hinsehen als eine Kernfrage des luxemburgischen Modells. Die Steuereinnahmen aus dem Treibstoffverkauf halten – wie der Rat in Kapitel 4 bereits erläutert hat – zusammen mit einigen anderen exzeptionellen Steuereinnahmen den Modellmechanismus in Gang, weil sie es erlauben, die Arbeitskosten auf moderatem Niveau zu halten. Wenn diese Mittel künftig für den Kauf von Rechten aufgewendet werden müssen oder aufgrund von Maßnahmen zur Verringerung des Treibstoffverbrauchs stark schrumpfen, gerät die Finanzierungsstruktur in Unordnung.

Eine ähnliche Herausforderung besteht im weiteren Ausbau *erneuerbarer Energien*. Auch dafür wird es verbindliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten der EU geben. Deshalb müssen die nationalen Anstrengungen verstärkt werden. Sonst droht dasselbe wie für die CO₂-Emissionen. Darüber hinaus wird die Differenz zwischen den Zielvorgaben und dem eigenen Potenzial durch Zertifikate von anderen Ländern ausgeglichen werden müssen.

Auch die Luxemburger *Landwirtschaft* und ihre grundsätzliche Ausrichtung sind betroffen. Denn die einheimische Landwirtschaft erzeugt nur niedrige Autarkiegrade für alle wesentlichen Grundnahrungsmittel wie Brotgetreide, Obst, Gemüse, Kartoffeln, Eier und Geflügelfleisch trotz überdurchschnittlicher Verfügbarkeit von Agrarfläche je Einwohner. Der hohe Grünlandanteil von 49% der Agrarfläche wird wenig wiederkäuergerecht und damit ineffizient genutzt für die doch einseitig kopflastige und wenig zukunftsfähige Erzeugung von hohen Mengen an Milch und Rindfleisch. Die notwendige Umorientierung der Luxemburger Landwirtschaft und die unserer Ernährungsstile werden ebenfalls zusätzliche Finanzmittel als notwendige Anreize schlucken, welche größtenteils unabhängig von EU-Fördergeldern sind und in der Zeit begrenzt sein müssen.

Schließlich will der Rat noch auf die Anpassungsprobleme im *Gewässerschutz* hinweisen. Die Kommunalabwasser-Richtlinie wird zu weiteren erheblichen Investitionen in neue Kläranlagen zwingen. Die Wasserrahmen-Richtlinie verlangt, im Prinzip, – völlig abweichend von den bisherigen luxemburgischen Praktiken – kostendeckende Wasserpreise. Sie drängt damit letztlich auch auf eine Reorganisation des kommunalen Gebühren- und Rechnungssystems und auf eine Umfinanzierung im Verhältnis von Staat und Gemeinden. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass die wasserwirtschaftlichen Planungen angesichts der zuvor bereits angesprochenen Wachstumsimplikationen des luxemburgischen Modells und der langen

Kapitalbindungsfristen der technischen Infrastrukturen nur sinnvoll in einem Langfristkonzept unter Berücksichtigung der raumordnerischen und siedlungsstrukturellen Vorgaben und langfristig abgesicherter Finanzierungsstrukturen nachhaltig konzipiert und umgesetzt werden können. Der Rat ist sich nicht darüber im Klaren, ob diese Aspekte bei der gegenwärtig vorbereiteten Rechtsregelung hinreichend berücksichtigt werden.

4.4 Zukunftsgerechte Institutionen

Der institutionelle Rahmen für Gestaltung und Umsetzung von nachhaltiger Politik entspricht in Luxemburg in vielen Bereichen nicht den Anforderungen einer unter Globalisierungs- und damit auch Effizienzdruck stehenden, mit Umweltkrisen und Ressourcenknappheit befassten, um soziale Stabilität ringenden und auf Bewahrung des natürlichen und kulturellen Erbes gerichteten Gesellschaft. Die nationalen Strukturen von Politik und Verwaltung sind an die zunehmende Entwicklungsdynamik von europäischen und anderen internationalen Prozessen und den Paradigmenwechsel hin zur Vorsorge für künftige Generationen nicht hinreichend angepasst worden.

Das Land scheint nach wie vor relativ gut gerüstet zu sein, um ad hoc auftretenden Herausforderungen durch ein kurzfristiges Krisenmanagement zu begegnen. Es fehlt indessen an Kapazitäten und Strukturen, um die in der langen Frist zu erwartenden Herausforderungen auf einer breiten Informationsbasis zu analysieren, ihre Bedeutung für das Land abzuschätzen, einen umsetzungsfähigen gesellschaftlichen Zukunftsentwurf zu formulieren und nach einem öffentlichen Diskurs zur Messlatte für die anstehenden Einzelentscheidungen zu machen. Es fehlt an Institutionen und Anreizmustern für nachhaltiges Handeln.

Der CSDD ist sich durchaus der Tatsache bewusst, dass Luxemburg aufgrund seiner geringen Größe nicht unbedingt alle institutionellen Entwicklungen mitmachen kann und muss, die in größeren Staaten an der Tagesordnung ist; schließlich bieten gerade die kleine Landesgröße und die damit verbundene Überschaubarkeit des Entscheidungssystems auch durchaus Vorteile. Der Rat ist auch nicht der Meinung, dass bewährte institutionelle und organisatorische Muster und Regeln – nur weil sie alt sind – dem Zeitgeist entsprechend reformiert werden müssten. Er stellt jedoch fest, dass viele zentrale Elemente des öffentlichen Systems in Luxemburg in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit (Kapazität, Struktur und Funktionszuordnung) und in ihren Managementregeln nicht darauf ausgerichtet sind, die für eine nachhaltige Entwicklung fundamentalen Informations- und Wissensbestände zu erheben, mit modernen Methoden auszuwerten und für die unentbehrlichen langfristigen Planungskonzepte zu nutzen. Vor allem gibt es zu wenig Evaluierungsverfahren zur Kontrolle von Effektivität und Effizienz.

Dazu fehlt es zum einen bereits an Kapazitäten und an der Bündelung jener Kapazitäten, die vorhanden sind. Zum anderen beruht das luxemburgische Politik- und Verwaltungs-

system auf Spielregeln und Anreizmustern, die dem hohen Stellenwert einer nachhaltigen Entwicklung und damit der notwendigen Berücksichtigung von langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen heutiger Entscheidungen nicht angepasst worden sind. Damit ist die Gefahr verbunden, dass Langfristerfordernisse immer wieder gegen Kurzfristbedarfe ausgespielt werden. Da auf eine übergreifende Planungskonzeption mit verbindlichen Ordnungskriterien bisher verzichtet wurde, bleiben die auf einzelne Krisensituationen reagierenden oder auf Wahltermine ausgerichteten Aktionsprogramme ohne strategische und gesamtplanerische Bedeutung.

Der CSDD verkennt nicht, dass es durchaus Bemühungen und Ansatzpunkte in der gegenwärtigen Politik gibt, einzelne Aspekte einer Regierungs- und Verwaltungsreform - nicht zuletzt auf kommunaler Ebene – anzugehen und die Managementsysteme zu modernisieren. Er begrüßt es ausdrücklich, dass nachhaltigkeitsrelevante Themen wie die Fortentwicklung der raumordnerischen Konzeption, Aspekte einer territorialen, administrativen, funktionalen und finanziellen Reform des Kommunalsektors, der Indexierung oder der langfristigen Energiestrategie auf die politische Agenda gerückt worden sind. Allerdings vermisst er dabei weiterhin eine konsequente Gesamtorientierung am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und die politische Bereitschaft, die damit verbundenen Belastungen und Chancen offen und öffentlich zu diskutieren.

Der Rat kann und will in diesem Zusammenhang nicht in eine allgemeine Diskussion über den zukunftsgerichteten Umbau des bestehenden Systems und die Schaffung neuer Nachhaltigkeitsinstitutionen in Luxemburg eintreten. Das ihm von der Abgeordnetenkammer vorgegebene Thema verlangt jedoch, dass er sich intensiv mit überfälligen institutionellen Änderungen im Budgetwesen auseinandersetzt.

Nahezu sämtliche politischen Entscheidungen schlagen sich direkt oder indirekt in Ausgaben- und Einnahmenveränderungen des öffentlichen Budgets nieder. Dies gilt nicht nur für die kurze Frist. Heutige Entscheidungen beeinflussen auch die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen und damit die Möglichkeiten zur Einhaltung eines dauerhaften Budgetgleichgewichts. Gleichzeitig rufen heutige Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen Folgen für den Flächenverbrauch, für Emissionen und den Energieverbrauch, für die Innovationsfähigkeit des Landes und für viele andere nachhaltigkeitsrelevante Größen aus. Insofern besitzen die Spielregeln für ausgaben- und einnahmewirksame Entscheidungen Schlüsselfunktionen für die Erreichbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung.

Der CSDD muss konstatieren, dass Luxemburg im Bereich der Planungs- und Budgetierungsverfahren, des quantitativen wie qualitativen Budgetmanagements sowie bei der Kontrolle von Effektivität und Effizienz öffentlicher Mittelverwendung den künftigen Herausforderungen noch nicht gewachsen ist.

Der Aufstellungs- und Beratungsprozess und auch die Art der Präsentation des Budgets schaffen keine Transparenz nach innen und außen. Die Budget-„Philosophie“ beruht auf den Grundsätzen des Kameralismus des 18. und 19. Jahrhunderts; die Technik erfasst

Ausgaben und Einnahmen, bilanziert aber nicht Ziele bzw. Leistungen und Kosten. Das System ist insoweit geprägt von einer reinen Inputorientierung, d.h. es wird über Geldansätze entschieden, ohne dass die damit ausgelösten Wirkungen im Entscheidungsprozess thematisiert und die politischen Ziele mit den dafür aufgewendeten Ressourcen verknüpft werden. Dadurch entzieht sich das System weitgehend einer echten Erfolgskontrolle. Evaluierungen, die obsoleete Entwicklungen transparent machen können, gibt es so gut wie nicht. Es fehlt völlig eine Einbettung in eine Langfriststrategie, Folgekosten bleiben unberücksichtigt und – was für eine Nachhaltigkeitsrechnung von besonderer Bedeutung ist – es gibt keine Anbindung an eine Bestands- bzw. Vermögensrechnung.

Am schwersten dürfte aber der Mangel einer Nachhaltigkeitsklausel wiegen, die verhindert, dass über das Budget immer mehr Lasten in die Zukunft und zu Lasten künftiger Generationen vererbt werden können. Es gibt in Luxemburg über Koalitionsvereinbarungen und EU-Kriterien hinaus keine bindenden Regeln zur langfristigen Budgetstabilisierung bzw. zur Orientierung der Politik an ihrer langfristigen Finanzierbarkeit.

M.a.W. der gesamte Budgetprozess und die dahinter stehenden fachspezifischen Entscheidungen sowie Anreizsysteme sind auf die Befriedigung von Ausgabenwünschen ausgerichtet, die kurzfristig bestimmte Probleme lösen mögen, deren Langfristeffekte aber überhaupt nicht gewürdigt werden und deren langfristige Finanzierbarkeit nicht geprüft wird. Wenn man den klassischen Spruch vom Haushaltsplan als „Schicksalsbuch der Nation“ aufgreift, so muss man ihn angesichts dieser Mängel einerseits und der Herausforderungen des Nachhaltigkeitsprinzips andererseits eher als Plan charakterisieren, der die Nation blind ihrem künftigen Schicksal überlässt.

Den Umbau der vorhandenen und traditionell gewachsenen Planungs- und Budgetierungsinstitutionen hält der CSDD für eine zentrale Herausforderung der luxemburgischen Politik und Gesellschaft, ohne die es kaum möglich sein dürfte, Nachhaltigkeit in einem politischen Gesamtentwurf anzusteuern.

5 DIE LANGFRISTIGEN BUDGETRISIKEN

Die Beibehaltung des Luxemburger Systems mit seiner ausgabenintensiven Politik und die Bewältigung der zuvor genannten Herausforderungen werden bereits mittelfristig, vor allem aber langfristig das Luxemburger Staatsbudget überfordern. Nach Auswertung verschiedener Studien und der Diskussion ihrer Ergebnisse schließt sich der CSDD den Bedenken von Experten an, dass die Budgetentwicklung unter den gegebenen und zu erwartenden Rahmenbedingungen nicht nachhaltig ist. Wenn nicht in das System dynamisch wachsender Ausgaben eingegriffen und/oder nicht bald eine grundlegende

Strukturreform des luxemburgischen Steuer- und Abgabensystems in Angriff genommen wird, droht das öffentliche Gesamtbudget aus dem Gleichgewicht zu geraten und über seine Defizite zu einer ernsthaften Belastung künftiger Generationen zu werden. In diesem Zusammenhang wäre, nach Meinung des Rates, eine Reflexion nötig über die unterschiedlichen Ansprüche, welche diese Ausgabendynamik verursachen sowie ihre Vereinbarkeit mit nachhaltiger Entwicklung.

Die wesentlichen Risiken für die Budgetentwicklung sieht der CSDD:

- in der Ausgabendynamik des demographischen Wandels,
- im Verhältnis von Ausgaben und Steuerbeiträgen, die mit dem wachstumsbedingten Anstieg von Arbeitskräften verbunden sind,
- in zu erwartenden Steuerausfällen aufgrund fortschreitender Steuerharmonisierung in der EU,
- insbesondere in schrumpfenden Nettobeiträgen der aus dem grenzüberschreitenden Verkehr stammenden Steuereinnahmen.

5.1 Die Finanzierungsrisiken des demographischen Wandels

Wie in den meisten hochindustrialisierten Ländern so wird sich auch in Luxemburg die fortschreitende Alterung der Bevölkerung als ein gravierendes Problem für die etablierten Sozialsysteme und letztlich für das öffentliche Gesamtbudget erweisen. Die Altersstruktur verändert sich kontinuierlich zuungunsten der beruflich aktiven Erwerbsbevölkerung. Für die bestehenden sozialen Umlagesysteme bedeutet dies, dass in Zukunft immer weniger Beitragszahler die Rentenzahlungen und sonstigen Transferleistungen (Kranken- und Pflegeleistungen) für eine stark anwachsende Altersbevölkerung aufbringen müssen.

Die Belastungskonsequenzen sind denen einer wachsenden Staatsverschuldung vergleichbar. Ähnlich wie künftige Zinsausgaben belasten die Transferzahlungen spätere öffentliche Haushalte bzw. die Steuer- und Beitragszahler. Insoweit wird derjenige Teil der zukünftigen Transferausgaben, der auf aktuell gesicherten Rechtsansprüchen beruht, auch folgerichtig als *implizite Staatsverschuldung* bezeichnet. Implizite und explizite, d.h. „reguläre“ Staatsverschuldung erlegen gleichermaßen den zukünftigen Generationen Zahlungslasten auf, die diese nicht abwenden können. In Luxemburg sind diese Lasten besonders hoch, weil die Ansprüche nach einer besonders großzügigen Bemessungsformel angepasst werden. Die jetzt schon lebenden jüngeren und die nachfolgenden Generationen müssten also zum Erhalt des sozialen Sicherungsniveaus im bisherigen System künftig stark erhöhte Abgaben (Beiträge bzw. Steuern) aufbringen und/oder sonstige Staatsausgaben in der Zukunft massiv einschränken.

Der CSDD weist darauf hin, dass alle nationalen und internationalen Institutionen, die sich mit der Abschätzung der Dynamik öffentlichen Versicherungs- bzw. Umlagesysteme

und der öffentlichen Finanzentwicklung in mittlerer und längerer Frist befasst haben, hinsichtlich der Budgeteffekte der veränderten Altersstruktur übereinstimmen. Sie lassen keinen Zweifel daran, dass Luxemburg ein strukturelles Defizit vor sich her schiebt, das immer größer wird, falls es nicht zu einer Änderung von Sozial- und Budgetpolitik kommt.

Wenn man die mit der Sozialversicherung verbundenen Zukunftslasten in die Tragfähigkeitsberechnung für das luxemburgische Gesamtbudget einbezieht, dann sind die Entwicklungsperspektiven keineswegs so rosig, wie es ein Blick in die aktuellen, aber eben statischen Jahres- und Bestandsstatistiken glauben macht. Wie die EU-Kommission in ihren Vorlagen deutlich gemacht hat, schneidet Luxemburg dann selbst im internationalen Vergleich schon ziemlich schlecht ab. In ihren Szenarien von 2010 bis 2050 kommt sie zu dem Ergebnis, dass der Anteil der öffentlichen Ausgaben auf 8,2 % des PIB ansteigen wird. Davon entfallen allein 7,2 % auf die Rentenversicherung. Damit wäre eine erhebliche Erhöhung der staatlichen Gesamtverschuldung verbunden. Zum Ausgleich dieser Defizite müsste Luxemburg schon jetzt einen jährlichen Budgetüberschuss von 8 % erwirtschaften, wenn die Lastverschiebung in die Zukunft verhindert werden soll.

Die direkten Steuereinnahmen aus den Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen können allerdings den Ausgabeentwicklungen in den sozialen Systemen nicht ohne weiteres angepasst werden. Wie erwähnt lebt die Rekrutierung der ausländischen Arbeitskräfte vor allem davon, dass die Nettolöhne infolge geringer Besteuerung hoch gehalten und die gleichzeitig hohen Sozialleistungen aus anderen Steuerquellen mitfinanziert werden.

Auch diese „anderen“ Steuerquellen sind alles andere als dauerhaft ergiebig bzw. stehen nicht ohne weiteres für Einnahmenerhöhungen zur Verfügung, ohne das Gesamtmodell zu gefährden. Die bisher zum Stopfen der Löcher verwendeten Einnahmen aus indirekten Steuern unterliegen zunehmend dem Risiko der EU-Harmonisierung (siehe dazu Kapitel...), d.h. Luxemburg wird nicht weiter darauf setzen können, stark wachsende Akzisen-Einnahmen durch ein Dumping bei den Steuersätzen zu erzielen.

Bleiben die Unternehmenssteuern. Sie sind für das öffentliche Budget, aber auch für die Standortattraktivität Luxemburgs von besonderem Interesse. Trotz relativ niedriger normaler Steuersätze tragen sie zu 22 % zum Gesamtsteueraufkommen bei, mehr als in den anderen EU-Ländern. Allerdings ist die „Effektive Average Tax Rate“ mittlerweile eine der höchsten in der EU, so dass die Steuer nicht allein unter fiskalischen Aspekten „gehandhabt“ werden kann. Im Steuerwettbewerb geht der Druck eher auf eine Senkung der Steuersätze; ob damit Aufkommensstabilität oder gar zusätzliches Steueraufkommen generiert werden kann, ist durchaus fraglich.

Die aufgelaufenen Ansprüche an die Rentenversicherung werden daher auf Dauer nicht aufrecht zu erhalten sein, wenn man das gegenwärtige Leistungsniveau und die Reservehaltung einerseits und die ungünstige demographische Entwicklung andererseits berücksichtigt.

Der CSDD schließt sich daher im Interesse einer nachhaltigen Politik der Aufforderung der Experten an, die künftigen Belastungswirkungen der alternden Gesellschaft bereits jetzt zu antizipieren und bei künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen. Doch bevor Anpassungen auf der Ausgabenseite angegangen werden, sollte das langfristige realistische Einnahmepotenzial für das Rentensystem bestimmt werden. In diesem Zusammenhang sollten alle Steuer- und Beitragsquellenquellen, unter Berücksichtigung des sozialen Ausgleichs und des steuerwettbewerblichen Umfeld, auf ihre Ergiebigkeit hin geprüft werden.

5.2 Das Verhältnis von Ausgaben und Steuereinnahmen des Faktors Arbeit

Das Beschäftigungswachstum in Luxemburg, das Voraussetzung und Folge des wirtschaftlichen Wachstums und der veränderten Arbeitsintensität ist, beeinflusst die öffentliche Budgetentwicklung in mehrfacher Hinsicht. Im gegenwärtigen Rahmen des luxemburgischen Modells bietet ein rasches jährliches Beschäftigungswachstum keineswegs eine Lösung für das vom allgemeinen Alterungsprozess hervorgerufene Problem, es verzögert lediglich die Wirkungen der demographischen Entwicklung und schiebt die Defizite in der Finanzierung der an den Faktor Arbeit gebundenen Ausgaben im Verhältnis zur Besteuerung des Faktors nur zeitlich hinaus. Letztlich aber kann sich die Unterdeckung sogar noch erhöhen. Die hohen Staatszuschüsse in die Sozialversicherung hinein, die bei jedem neuen Arbeitsplatz anfallen, belasten nämlich den Staatshaushalt und können nur bei simultanem Wachstum der Steuereinnahmen finanziert werden. Es wird jedoch immer schwerer fallen, Wachstumsraten von 4-5 % aufrechtzuerhalten und gleichzeitig auf entsprechend wachsende Steuereinnahmen zurückzugreifen. Der Rat gibt zu bedenken, dass in der Zeit von 2000 bis 2006, in der wir ein nominelles Wachstum des BIP von fast 54 % und ein Beschäftigungswachstum von rd. 21 % erreichten, die direkten Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen nur um 36 %, die Beiträge zur Sozialversicherung um knapp 52 %, die Ausgaben der sozialen Sicherung aber um fast 60 % gewachsen sind. Würde man darüber hinaus die bei permanent hohem Wachstum entstehenden zusätzlichen Gesellschafts- und Umweltkosten berücksichtigen, so fiel die Bilanz noch ernüchternder aus. Angesichts der fiskalischen Risiken fragt sich der CSDD, ob sich im bestehenden System die ständige Schaffung von Arbeitsplätzen noch lohnt. Diese Frage erscheint umso berechtigter, als die Arbeitsplatzdynamik bisher nicht dazu beiträgt, die freigesetzten luxemburgischen Arbeitskräfte mit relativ geringer Qualifikation wieder in den Job zurückzubringen.

Es muss in diesem Zusammenhang betont werden, dass die Risiken für das öffentliche Budget Risiken des allgemeinen Arbeitsplatz- und Beschäftigungswachstums sind, sie lassen sich nicht einseitig als ein Problem der steigenden Pendlerzahlen charakterisieren und den Frontaliers anlasten. Zwar verdient der Staat steuerlich keineswegs unmittelbar

an den mit Pendlern besetzten Arbeitsplätzen: Schließlich nehmen sie bei relativ niedrigen direkten Lohn- und Einkommensteuern die gesamten Leistungen des staatlich geförderten Sozialsystems in Anspruch und tragen weniger über indirekte Steuern bei als die in Luxemburg ansässigen Arbeitnehmer. Dafür aber braucht Luxemburg für sie auch keine Erziehungs- und Bildungsausgaben und Ausgaben für viele Bereiche der gesellschaftlichen Infrastruktur aufzuwenden. Diese werden wiederum fällig, wenn man stärker auf das Einwohnerszenario setzt und die ausländischen Arbeitnehmer sich in Luxemburg niederlassen. Insoweit kann man generell auf das Zitat zurückgreifen, das Premierminister Juncker im Jahr 2000 und Minister Wiseler im Jahr 2002 für das Grundproblem geprägt haben: «Les fruits de la croissance luxembourgeoise sont tout juste suffisants pour financer les conséquences de cette même croissance. Effectivement, les rentrées fiscales générées par la croissance suffisent à peine pour faire face à tous les besoins de cette société grandissante».

Der CSDD erwartet allerdings, dass aus dieser Feststellung auch entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden. Wenn das Wachstum immer größere Löcher in das staatliche Zukunftsbudget reißt, müssen eigentlich das Wachstum und das darauf angewiesene Modell grundlegend in Frage gestellt werden. Ein Verzicht darauf ist ein unmittelbarer Verstoß gegen das Nachhaltigkeitsprinzip. Auch fragt es sich, ob denn die bisherige Förderung des Wirtschaftsstandortes noch zeitgemäß ist. Schließlich sollte Standortpolitik in erster Linie dazu dienen, einheimische Arbeitnehmer vor der Arbeitslosigkeit zu schützen und ein zusätzlich verfügbares Nettoaufkommen bei den Steuern zu generieren, das dann der Steigerung allgemeiner Wohlfahrt zur Verfügung steht. Soweit das nicht mehr der Fall ist, wird man über eine neue Gesamtkonzeption nachdenken müssen.

5.3 Steuerharmonisierung in der EU und Verlust bisheriger Nischen

Es gibt sowohl in der Theorie als auch in der praktischen Politik unterschiedliche Auffassungen darüber, wie weit es einen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten in einer Gemeinschaft wie der EU geben soll. Der Rat muss darauf hier im Einzelnen nicht eingehen; er will sich auch nicht dazu äußern, welche Verteilung der Steuerkompetenzen innerhalb der EU den Nachhaltigkeitskriterien am ehesten entspräche. Wenngleich Luxemburg momentan in Teilbereichen von fehlender Steuerharmonisierung auf EU-Ebene und darüber hinaus profitiert, bewertet der Rat die möglichen langfristigen Folgen eines internationalen Steuerdumpings, vom Prinzip her und losgelöst von der heutigen Situation Luxemburgs, als wenig nachhaltig, sowohl aus finanzpolitischer, wie auch aus sozialer Sicht.

Wie auch immer die Einstellung des Betrachters gegenüber der heutigen Steuer- und Nichenvorteile sein mag, er muss beim Blick in die Zukunft die Risiken berücksichtigen, denen einige der bisher reichlich sprudelnden Steuerquellen ausgesetzt sind.

Den unreflektierten Einnahmenoptimismus durch eine risikobewusste Zukunftsprojektion zu ersetzen und die Ausgabenplanung daran zu orientieren – dies allein ist das Plädoyer des CSDD. Innerhalb der EU gibt es jedenfalls starke Tendenzen, die Steuern der Mitgliedstaaten stärker zu harmonisieren; zudem wird auch daran gedacht, eigene Steuerquellen für die EU zu erschließen, um Gemeinschaftsaktivitäten finanzieren zu können. Dabei gibt es zwangsläufig Unterschiede zwischen den großen Ländern, die ihre Budgets zumeist bei breiten steuerlichen Bemessungsgrundlagen und relativ hohen Steuersätzen zum Ausgleich bringen können, und kleinen Staaten, die fiskalische Nischen besetzen und auf niedrigere Steuersätze im Vergleich zu ihren größeren Nachbarn setzen, um Bemessungsgrundlagen aus dem Ausland anzuziehen.

Die größeren Mitgliedstaaten in der EU haben den Druck auf die kleinen zur stärkeren Harmonisierung und zumindest zur Erhöhung der Mindeststeuersätze erhöht. Einige für Luxemburg schmerzliche Regelungen sind bereits in Kraft getreten, andere Restriktionen stehen bevor, sie werden die steuerlichen Handlungsspielräume des Landes und den Budgetausgleich erschweren.

Der Rat möchte in diesem Zusammenhang nur auf einige Aspekte hinweisen, die Luxemburg maßgeblich betreffen:

- auf die Ratsdirektive 2003/48/CE zur Mindestbesteuerung der Zinseinkünfte, einen Kompromiss, der nach der Position vom ECOFIN-Rat ausgeweitet werden soll;
- auf die Regelungen zur Mehrwertsteuer, die sicherstellen sollen, dass die Steuereinnahmen nach dem Bestimmungslandprinzip verteilt werden. Am 4. Dezember 2007 hat der Rat einen politischen Kompromiss gebilligt, der Luxemburg vor allem bei der so genannten E-Commerce-Steuer massiv betrifft. Ab 2015 wird das Land – mit einer Übergangszeit bis 2019 – zunehmend die Steuereinnahmen aus der Mehrwertsteuer auf Telekommunikations-, Radio- und Fernsehdienstleistungen sowie dem elektronischen Handel verlieren; dabei handelt es sich um Einnahmen, die im Schnitt der letzten Jahre rd. 0,5 Mrd. € in die Staatskassen gelenkt haben;
- auf die EU-Strategie zur Harmonisierung der speziellen Verbrauchsteuern bzw. Akzisen. Die Kommission setzt vor allem auf eine weitere Erhöhung der Mindeststeuersätze (siehe u.a. proposition 2007/...). Sie werden in immer kürzeren Abschnitten heraufgesetzt, und die Kommission hat verschiedentlich deutlich gemacht, dass sie an dieser Praxis festhalten will. Die Versuche, Höchststeuersätze festzulegen, sind vorerst gescheitert.

5.4 Schrumpfender Nettobeitrag der Mineralölbesteuerung

Die Einnahmen aus der Mineralölsteuer werden nur zu einem geringen Teil von Gebietsinländern abgeführt. Der weitaus überwiegende Teil stammt von privaten und professionellen Kunden im grenzüberschreitenden Verkehr. Aufgrund der erheblich

niedrigeren Akzisesätze lohnt sich für Ausländer in der engeren Nachbarschaft Luxemburgs und für den Transitverkehr das Tanken im Land. Insgesamt kann man den damit zusammenhängenden Steueranteil (inklusive anderer von Ausländern an den luxemburgischen Tankstellen entrichteter Steuern) gegenwärtig auf rd. 1 Mrd. € pro Jahr quantifizieren. Das Geld aus dieser Quelle hat Luxemburg lange Zeit praktisch netto zur Verfügung gestanden. Es ist überwiegend dem Sozialhaushalt zugute gekommen, also in den Gegenwartskonsum geflossen und ist so bis heute eine der wichtigsten Finanzierungsquellen des luxemburgischen Modells. Erst seit Kurzem wird ein Teil – der sogen. Kyoto-Cent - in einen speziellen Kyoto-Fonds geleitet, aus dem nachhaltigkeitsrelevante Ausgaben getätigt werden sollen.

Dieser Fonds ist schon ein Indiz dafür, dass die Steuereinnahmen zunehmend zur Deckung besonderer Ausgaben verwendet werden müssen, die durch internationale Vereinbarungen entstanden sind. Zurückgehend auf das Kyoto-Protokoll und die EU-Aktivitäten der Umsetzung, vor allem im ETS-System, haben CO₂-Emissionen aus dem Verbrauch bzw. der Verbrennung fossiler Energieträger einen Preis erhalten, und sie sind für die einzelnen Staaten durch freiwillige Übereinkunft begrenzt worden. Staaten sollen dadurch in nationale Vermeidungsmaßnahmen investieren; dies ist in der Regel mit Ausgaben des Staatsbudgets verbunden. Sofern sie dadurch Verbrauch und Emissionen nicht hinreichend verringern und mehr verbrauchen und emittieren als sie vertraglich zugesichert haben, müssen sie Emissionsrechte käuflich erwerben; auch das kostet Geld – in der Zukunft ist mit steigenden Preisen für die börsennotierten Zertifikate zu rechnen.

Bei den Kraftstoffen ist die Berechnungsgrundlage die gesamte Menge der in einem Land verkauften, einschließlich der an Ausländer verkauften Benzin- und Dieselmengen. Dies macht für Luxemburg mehr als 50 % der Gesamtemissionen aus, vor allem aber überschreitet Luxemburg dadurch das ihm zur Verfügung stehende Kyoto-Kontingent. Es muss Rechte zukaufen.

Luxemburg ist insoweit in eine Zwickmühle geraten: Behält es seine niedrigen Akzisesätze bei und attrahiert auf diesem Wege weiterhin eine so hohe Auslandsnachfrage, so verfügt es über hohe Steuereinnahmen. Diese Steuereinnahmen müssen aber angesichts voraussichtlich steigender CO₂-Preise, international verschärfter Reduktionsziele im bestehenden Zurechnungssystem in zunehmendem Maße für den Zukauf von internationalen CO₂-Rechten und/oder zur Finanzierung von Maßnahmen verwendet werden, die dann zur Verbrauchsminderung und damit auf Dauer zum Rückgang der Steuereinnahmen führen können. Außerdem ist die jetzige Vorgehensweise aus der Sicht der „nachhaltigen Entwicklung“ und der anstrebenswerten Reduktion des Individualverkehrs kaum vertretbar.

Gegenwärtig lohnt sich „das Geschäft“ noch. Luxemburg erzielt pro verkauftem Liter Treibstoff ein Mehrfaches der Steuereinnahmen als es an Ausgaben für CO₂-Rechte einsetzen muss. Die Ausgaben werden allerdings stark ansteigen bei zunehmender Verknappung der Rechte am internationalen Markt. Vor allem aber kommen über die

internationalen Vereinbarungen und EU-Regelungen zum Ausbau erneuerbarer Energien und zur Erhöhung der Energieeffizienz neue Tatbestände hinzu, die die Ausgabenintensität des verkauften Treibstoffs deutlich erhöhen.

Zudem wird sich der nationale Handlungsspielraum für die Optimierung des Mineralölsteueraufkommens durch EU-Aktivitäten (Anhebung der Mindestsätze, Harmonisierung beim LKW-Diesel) verringern, der politische Druck großer EU-Staaten wird zumindest ein weiteres dynamisches Anwachsen der luxemburgischen Treibstoffexporte verhindern. Da die weitere Erhöhung der Steuersätze für Luxemburg wohl nicht zu einer Erhöhung des Steueraufkommens führen wird und ein steigender Anteil des Aufkommens für Umweltmaßnahmen und Rechtekauf ausgegeben werden muss, geht der CSDD davon aus, dass der Nettobeitrag des Mineralölsteueraufkommens zum Staatsbudget deutlich schrumpft und damit ein wesentlicher Teil der bisherigen Finanzierung des Modells eingebüßt wird.

6 ANSÄTZE ZUR MINDERUNG DER LANGFRISTIGEN BUDGETRISIKEN: FRAGEN UND ANMERKUNGEN DES CSDD FÜR POLITIK UND SOZIALPARTNER

Der Rat ist in den vorangegangenen Abschnitten 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. Dies wäre nur um den Preis wachsender Budgetungleichgewichte, also einer Lastverschiebung auf künftige Generationen möglich. Zur budgetären Nachhaltigkeitslücke träte durch die mit dem Wachstum verbundene Umweltbeanspruchung und die sozialen Verwerfungen eine weitere Zukunftslast hinzu. Das aber würde einen fundamentalen Verstoß gegen die Grundnormen der Nachhaltigkeit darstellen.

Der Rat sieht sich nicht in der Rolle, der Politik einen fertigen Zukunftsentwurf zu präsentieren, wie man den anstehenden Herausforderungen und den drohenden finanziellen Ungleichgewichten im Detail begegnen kann. Dies ist auch nicht seine Aufgabe. Der CSDD will jedoch die aus der Beschäftigung mit den langfristigen Budgetproblemen gewonnenen Einsichten für eine offene Diskussion über die Nachhaltigkeit der von uns in Luxemburg geschaffenen Institutionen und Systeme und über die dauerhafte Finanzierbarkeit der aus dem System an das öffentliche Budget

herangetragenen Ausgabenansprüche aufbereiten. Er sieht es als seine wichtigste Aufgabe an, Politik und Gesellschaft aufzurufen, verstärkt über die Grenzen des luxemburgischen Modells nachzudenken und gemeinsam nach Antworten zu suchen, wie man das Modell in einer umweltentlastenden und sozial gerechten Art auf eine tragfähige und somit langfristig stabile Finanzierungsbasis umstellen kann.

Wie der Rat bereits in Teil 6 deutlich gemacht hat, geht er 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. Das Modell selbst könnte mit seinen Finanzierungsansprüchen nur zu Bedingungen aufrechterhalten werden, die im Hinblick auf soziale wie natürliche Umweltfolgen nicht nachhaltig sind. Wenn andererseits diese Bedingungen nicht eintreten, werden künftige Generationen mit den resultierenden Finanzierungsbedarfen überfordert. Es ist an der Politik, zu erklären, ob man eine derartige Belastung der Zukunft in Kauf nehmen will

oder ob man sich durch Reformen des bestehenden Systems und eine Beschränkung der eigenen verbrieften Ansprüche aus der Falle lösen will.

Es gibt nach Auffassung des CSDD mehrere Themen, an denen die gesellschaftlich-politischen Akteure die Bereitschaft zur Respektierung der Nachhaltigkeitsgrenzen, zu aktiver Vorsorge und zur langfristigen Budgetstabilisierung dokumentieren und beweisen können. 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 Finanzierungsfrage 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?

Dies mag wie eine rhetorische Frage klingen. In der Tat ist der CSDD der festen Überzeugung, dass das Motto „Nach uns die Sintflut“ keine angemessene Grundlage für ein zukunftsorientiertes luxemburgisches Gesellschaftsmodell ist. Er geht auch davon aus, dass ein kurzfristiges „Muddling-Through“ ohne Rücksicht auf die Nachhaltigkeitsgrenzen von der überwiegenden Mehrheit der luxemburgischen Bevölkerung unter ethisch-moralischen Gesichtspunkten abgelehnt wird, sofern nur die Implikationen und Konsequenzen hinreichend transparent gemacht werden.

Wenn dem so ist, zwingt uns die rhetorische Frage allerdings auch dazu, die normativen Konsequenzen des Nachhaltigkeitsparadigmas praktisch zu befolgen: Dann gehört es nämlich zu unserer Pflicht, den aktuellen Lebensstandard und die aufgehäuften Ansprüche für unser hohes Lebenseinkommen in Frage zu stellen, sobald sie nur unter Gefährdung des zukünftigen Lebensstandards bzw. mit großem Risiko für die künftige Entwicklung aufrechterhalten werden können. Der Rat hat in Kapitel 5 und 6 deutlich gemacht, dass eine solche Situation bereits erreicht ist.

Er 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. Und Luxemburg weist nach der Tschechischen Republik die höchste Nachhaltigkeitslücke im Budget unter den EU-Mitgliedstaaten auf.

Die aktuell (noch) erreichten Haushaltsüberschüsse vermitteln insofern ein falsches Bild und täuschen eine trügerische Sicherheit vor. Nimmt man hingegen das langfristige Nicht-Überschreiten der gegenwärtigen Staatsschuldenquote als Orientierungswert für eine intergenerativ gerechte und nachhaltige Politik, so muss das Gesamtbudget bereits kurzfristig gründlich umgekrempelt werden. 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.

Auf solche Herausforderungen gibt es in einigen Ländern, die davon früher und wesentlich stärker betroffen sind, bereits unterschiedliche Antworten. Modifizierung des Umlagesystem, längere Lebensarbeitszeiten oder Anspruchskürzungen mit einer Tendenz zur Grundbedarfsdeckung, Finanzierung über höhere, möglicherweise progressiv

ansteigende Beiträge ohne Beitragsbemessungsgrenze, Anpassung der steuerlich finanzierten staatlichen Zuschüsse, lauten einige der Stichwörter. Der Rat sieht sich nicht in der Lage, daraus ein ideales Rezept für Luxemburg abzuleiten. Er mahnt jedoch als ersten wichtigen Schritt an, über die Parteigrenzen und die Grenzen der Sozialpartner hinweg öffentlich einen Handlungsbedarf zur kontinuierlichen Verbesserung des bestehenden Umlagesystems einzugestehen und Kriterien für den Umbau unter Wahrung der Interessen künftiger Generationen zu formulieren.

Die öffentliche Auseinandersetzung darüber muss allerdings auf einer besseren Aufbereitung des über die künftige Entwicklung der Staatsfinanzen bereits vorhandenen prognostischen, auf begründeten Annahmen bzw. Szenarien beruhenden Wissens erfolgen.

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.

Immerhin hat die EU geraten: „...changes to the pension scheme are necessary so as to contain the future increase in public expenditure and reduce the risks to the long-term sustainability of public finances.“ (EU-Kommission: Public finances in EMU – 2007, Brüssel, S. 60)

Unabhängig von der Frage der langfristigen Abicherung der Sozialsysteme werden öffentlichen 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-Reports³ 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.

Das Hinausschieben von Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung und Pflege vorhandener Bestände, Potenziale bzw. Werte erforderlich sind, führt in vielen Fällen dazu, dass die späteren Kosten und die Folgekosten unter Berücksichtigung eines angemessenen Diskontsatzes höher sind. Es entspricht also einer weiteren Staatsverschuldung zu Lasten künftiger Generationen. Der Rat hat bereits darauf hingewiesen, dass er derartige Risiken vor allem im Umwelt- und Klimaschutz, bei der Integration ausländischer Arbeitnehmer, im Erziehungs- und Bildungssystem sieht.

Dabei nimmt der Umwelt- und Klimaschutz eine besondere Rolle ein. Aufgeschobene und unterlassene Entscheidungen rufen nämlich hier die Gefahr irreversibler Schäden hervor, die dann allenfalls im vermögensrechtlichen Sinne kompensiert, nicht aber real bzw. natural restituiert werden können. Die notwendigen vorbeugenden staatlichen Aktivitäten zur Veränderung und Anpassung in Produktionsweise und Konsumstil lassen sich daher nicht durch die Ansammlung einer finanziellen Kompensationsmasse ersetzen.

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.

³ Stern Review on the Economics of Climate Change, London, 30. Oktober 2006

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.

Derartige Fonds haben in anderen Ländern eine längere Tradition.⁴ Sie stehen dafür, dass man aus reichlich sprudelnden *außergewöhnlichen* Einnahmen nicht ausschließlich den kurzfristigen Konsum befriedigen, sondern Teile für die Vorsorge reservieren soll. Ziel ist es, entweder Schwankungen in der Fiskalpolitik eines Landes durch Abkopplung von kurzfristigen Haushaltsentwicklungen auszugleichen, oder im Sinne eines Spar- oder Generationenfonds eine Vermögensgrundlage für künftige Generationen zu bilden. Sie tragen dadurch Sorge für eine gerechtere Verteilung der außergewöhnlichen Einkünfte eines Landes auf die jetzige und auf künftige Generationen. Was für viele Länder die Öl-, Gas- oder Rohstoffbasis war und ist (z.B. Norwegen und die arabischen Staaten wie Kuwait, Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien), ist bisher für Luxemburg das außerordentliche Steueraufkommen aus der geschickten Nutzung der EU-Steuernischen gewesen.

Der Rat bedauert, dass eine derartige Lösung nicht bereits seit Beginn der starken Steuereinnahmenentwicklung im Bereich von Fondsgesellschaften, E-Commerce und Mineralölsteuer eingeführt wurde; das wäre echte Vorsorge für den Fall der späteren Nichtfinanzierbarkeit der angesichts dieser „Sonder“-Einnahmen großzügig beschlossenen Ausgabenerhöhungen gewesen. Der CSDD ist sich darüber im Klaren, dass die Errichtung und Speisung eines Kapitalfonds zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Verzicht auf die Finanzierung kurzfristiger Maßnahmen voraussetzt.

⁴ Die Geschichte der Staatsfonds reicht zurück in die 50er Jahre. 1953 wurde das Kuwait Investment Board gegründet mit dem Ziel, überschüssige Öleinnahmen zu investieren, um die Abhängigkeit des Landes von seinen endlichen Ölquellen zu verringern.

Dies wäre jedoch ein klares Signal, dass unsere Gesellschaft mit der bisher geübten Praxis, über ihre Verhältnisse zu leben und die Lasten auf spätere Generationen zu verschieben, bricht und einen Teil der dadurch in der Zukunft auftretenden Budgetdefizite durch Vorsorgeanstrengungen zu kompensieren bereit ist. Es wäre auch ein erster Schritt aus der Nachhaltigkeitsfalle heraus, wenn die jetzt lebenden Generationen bereit sind, auf ein Wachstum ihrer budgetrelevanten Ansprüche zu verzichten und/oder eine höhere Besteuerung in Kauf zu nehmen.

5. Es ist unschwer zu erkennen, dass das ordinäre Ausgabenbudget Luxemburgs in seiner Entwicklung sehr stark von so genannten Automatismen beeinflusst wird, welche aus eine 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 Steueraufkommensstruktur 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.

6. Der Rat hat sich intensiv mit der Frage befasst, ob das gegenwärtige System der Staatsfinanzierung, die dahinter stehenden Prinzipien und die staatliche Form des Ressourcen- bzw. Finanzmanagements den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung noch entsprechen. Er hält Änderungen in diesen Bereichen für unerlässlich.

Der Luxemburger Gesellschaftsvertrag beruht auf einem hohen Maß an Solidarität. Er geht auch von der Übereinkunft aus, dass die Bürger zur Gemeinschaftsfinanzierung Steuerbeiträge nach ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit entrichten, dass diese Steuereinnahmen der Gemeinschaft generell zugute kommen und daher ohne spezielle Zweckbindung (Grundsatz der Non-Affektation) der Gesamtfinanzierung aller öffentlichen Leistungen, auch der sozialen Umverteilung dienen. Der Staat wird insoweit als Steuerstaat verstanden, der politisch über die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben entscheidet und dann – gedanklich getrennt davon – die zur Gesamtfinanzierung benötigten Mittel durch eine möglichst gerechte allgemeine Besteuerung erhebt. Die Gemeinden sind in Luxemburg weitgehend in diese Sicht einbezogen. Neben ihren allerdings recht geringen eigenen Steuerquellen werden sie in hohem Maße von Staatszuschüssen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Das gilt auch für die Sozialversicherung, für die zum einen Steuereinnahmen dominant und zum anderen die individuellen Leistungen weitgehend von den individuellen Zahlungen unabhängig sind.

Hinter dieser traditionellen „Steuerstaatsphilosophie“ und der Anwendung des so genannten Leistungsfähigkeitsprinzips steht die Vorstellung, dass die Staatsleistungen in weitgehend gleichem Maße allen Staats- und Steuerbürgern zugute kommen, sich also auf echte öffentliche Güter beschränken. In einer Zeit, in der sich Staatsleistungen weitgehend auf die innere und äußere Sicherheit, die Rechtspflege und einige grundlegende Infrastrukturen beschränken, mag diese Vorstellung angemessen gewesen sein. Angesichts der Breite des heutigen öffentlichen Aufgabenspektrums ist sie jedoch zu hinterfragen. Staatlicherseits werden immer mehr Güter angeboten, die auch privat erstellt werden könnten. Über die Politik gelingt es immer mehr Interessengruppen, für sie wichtige Leistungen vom Staat (mit-)finanzieren zu lassen. Dadurch wird der normale individuelle Anreiz, die Nutzung an den Kosten bzw. Preisen zu orientieren und damit mit den eingesetzten Ressourcen sparsam umzugehen, gemindert. Dies erklärt einen Teil der Anspruchslawine, die auf öffentliche Budgets zugerollt und für die Budgetdefiziten mit verantwortlich ist. Und es erklärt einen Teil der Ineffizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Der Rat hegt daher große Zweifel, ob die Grundprinzipien des staatlichen Wirtschaftens der Entwicklung der öffentlichen Aufgaben und Finanzmassen noch Rechnung tragen und für ein modernes, der Nachhaltigkeit verpflichtetes Staatswesen das richtige Handwerkzeug und die geeigneten Messlatten bereitstellen.

Vor allem fragt der Rat, ob nicht angesichts der langfristigen Budgetprobleme, die ja gerade aus einer Abkopplung von individuellen, an das Budget gestellten Ansprüchen bzw. damit zusammenhängenden Ausgaben von den individuellen Finanzierungsbeiträgen entstanden sind, das Äquivalenzprinzip stärkere Bedeutung gewinnen und als besondere Form dieses Grundsatzes das Verursacherprinzip zumindest als ergänzender Maßstab für die Besteuerung herangezogen werden muss. Diese Frage aufwerfend will der Rat nicht unbedingt eine absolute Kehrtwende herbeireden, sondern dazu anregen besser zu unterscheiden zwischen Leistungen, welche aus finanziellen und ökologischen Gründen besser nach Verursacherprinzip finanziert werden und solchen Leistungen, welche aus sozialen Beweggründen auch in Zukunft noch über allgemeine öffentliche Mittel finanziert werden sollen, um Chancengleichheit zu gewährleisten und soziale Ausgrenzung zu verhindern.

Nach dem bisher herrschenden Grundsatz und der Praxis ist der individuelle Beitrag zur Finanzierung des Staatsbudgets unabhängig vom Nutzen, den der einzelne Bürger aus den staatlichen Leistungen zieht und von den Kosten, die er dabei verursacht. Für den größten Teil des staatlichen Aufgabenspektrums ist dies auch weiterhin ein angemessenes Vorgehen. Um die Schere zwischen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und den dazu erforderlichen Ausgaben einerseits und der langfristigen Finanzierungsbasis andererseits nicht unnötig weit zu öffnen, sollte jedoch für bestimmte öffentliche Leistungen, bei denen die Kosten konkret einzelnen Nutzern zugerechnet werden können, eine kostenäquivalente Finanzierung eingeführt werden. Dadurch werden Ansprüche und ihre Finanzierbarkeit enger miteinander verknüpft und Anreize geschaffen, die langfristigen Kosten sowohl bei der Erstellung als auch bei der Inanspruchnahme zu berücksichtigen, also Kapazitäts- und Nachfrageplanung an der Knappheit auszurichten. In engem Zusammenhang mit dieser Finanzierungsform steht die Frage, ob dann nicht auch die durch die Leistung erzielten Einnahmen zweckgebunden für die Leistungserstellung eingesetzt werden müssen. Als Ausnahmen zum Prinzip einer verstärkten Anwendung der kostenäquivalenten Finanzierung sollen natürlich all jene öffentlichen Leistungen gelten, auf die die Bürger im Sinne der Nachhaltigkeit verstärkt zurückgreifen sollten. Es steht für den Rat ausser Frage, dass Bereiche wie Erziehung und Ausbildung, Gesundheit oder Kultur in einem mehr oder weniger grossen Maße unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten zugänglich sein müssen. Ohne Anwendung des Äquivalenz- und Verursacherprinzips erscheint aber die Umsetzung vieler zunehmend auf Effizienz und Kostenwahrheit setzender europäischer Rechtsnormen (z.B. Wasserrahmen-Richtlinie) nicht möglich. Ohne Anwendung des Verursacherprinzips ist es ausgeschlossen, externe Umweltkosten dort anzulasten, wo sie entstehen, oder – vereinfacht formuliert – Umweltsünder bzw. besondere Kostenverursacher zur Kasse zu bitten. Auch sollte darüber nachgedacht werden, die Bürger in Form von Gebühren und Beiträgen an den

Kosten anderer öffentlicher Einrichtungen zu beteiligen, die individuell in höchst unterschiedlichem Ausmaß und vor allem weit über das individuelle Grundbedürfnis hinaus genutzt werden. Nur so können Anreize für eine sparsame und schonende Nutzung von Gemeinschaftseinrichtungen bzw. Gemeinschaftsgütern vermittelt und die Kostenentwicklung in Grenzen gehalten werden.

Selbstverständlich bedarf dies, wie oben bereits erwähnt, eines intensiven gesellschaftlichen Dialogs. Zum einen müssen die Bedingungen klar formuliert werden, unter denen öffentliche Leistungsangebote kostendeckend von den Nutzern bzw. Kostenverursachern refinanziert werden sollen. Dazu hat der CSDD bereits in Teil 3 Kriterien genannt. Es muss sichergestellt werden, dass kein Bürger durch Entgeltforderung von der Befriedigung seiner *Grundbedürfnisse* ausgeschlossen wird, weil er nicht über ein hinreichendes Einkommen verfügt. Zugangsmöglichkeit und Verteilungsgerechtigkeit sollten jedoch nach Meinung des CSDD vorzugsweise durch ergänzende Maßnahmen und unabhängig von den kostendeckenden Preisen bzw. Entgelten sichergestellt werden. Innerhalb des Rates sind die Ansichten über die Notwendigkeit einer mehr oder weniger breiten Anwendung und öffentlichen Finanzierung der so genannten „services publics“ geteilt. Der Rat ist aber einstimmig der Auffassung, dass die Diskussion über Äquivalenz- und Verursacherprinzip immer auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten geführt werden sollte.

7. Die Überlegung, Bürger und Unternehmen in stärkerem Maße zur direkten Finanzierung der von ihnen bei konkreten Leistungen verursachten Kosten heranzuziehen, könnte vor allem auf kommunaler Ebene auch ein wichtiger Schritt sein, um in der Zukunft gefährdete bzw. wegbrechende staatliche Steuereinnahmen in Form von Zuschüssen zu substituieren. Auch diese Überlegung muss allerdings die verteilungspolitischen Aspekte einbeziehen.

Unabhängig davon fragt sich der CSDD aber auch, ob nicht die Struktur des Steueraufkommens angesichts der Ausfallrisiken bei einzelnen Steuereinnahmen geändert werden muss. Der Rat hat darauf hingewiesen, dass bei der Mehrwertsteuer und bei der Mineralölsteuer infolge der Harmonisierungsrisiken mittelfristig durchaus rd. 1 Mrd. € 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 Steuersatzdumpings 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. Angesichts dieser Problematik ist nach Meinung des CSDD – unabhängig von den generellen Fragen einer kommunalen Finanzreform – auch zu prüfen, ob steuerliche Kompensationsmasse für künftige Ausfallrisiken nicht auf der gemeindlichen Steuerebene gesucht werden muss.

Der verfassungsrechtlichen Autonomie der Gemeinden steht z.Z. keine echte Einnahmen- und Steuerautonomie gegenüber. Die Anreize für Gemeinden, die örtlichen Steuerquellen zu pflegen sind daher gering ausgeprägt. Der Selbstbestimmungsspielraum ist nahe Null. Bei der Gewerbesteuer haben die Gemeinden zwar die Möglichkeit der örtlichen Festsetzung von Hebesätzen. Das Steueraufkommen wird jedoch durch den Fonds Commun stark umverteilt. Insgesamt ergibt sich nach dem Einsatz der staatlichen Budgetmittel über den FCDF eine Übernivellierung, die anreizunverträglich ist. Die Grundsteuer, die an einen fiskalisch wie nachhaltigkeitspolitisch interessanten Faktor anknüpft, ist zur Bagatellsteuer verkommen. Die kommunalen Gebühren sind in der Regel nicht kostendeckend. 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 Staatshaushalt, 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.

Die Grundsteuer ist eine bisher völlig irrelevante Steuer. Sie ist aber sowohl unter Äquivalenzgesichtspunkten – immerhin sind große Teile der kommunalen Infrastrukturausgaben auf die Grundstücksnutzung zurückzuführen – als auch im Hinblick auf die Kriterien für gute Gemeindesteuern (Konjunkturunabhängigkeit, relativ geringe räumliche Streuung) durchaus geeignet. Und auch unter dem Aspekt einer nachhaltigen Entwicklung kann sie dazu dienen, sparsamer mit der Siedlungsfläche umzugehen. Vieles spricht daher nach Meinung des Rates dafür, die Grundsteuer zu einem zweiten starken Pfeiler des kommunalen Steuersystems auszubauen. Dies würde auch die Finanzkraft der Gemeinden stärken, ohne den staatlichen Haushalt zusätzlich zu belasten. Ganz allgemein sollte auch das System der Gemeindefinanzen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit untersucht und gegebenenfalls reformiert werden.

9. Angesichts der Budgetrisiken, die sich für Luxemburg abzeichnen, angesichts der luxemburgischen Tendenz, solche Risiken zu ignorieren, Reaktionen darauf zeitlich zu verschieben und die langfristigen Budgetwirkungen aus den heutigen Entscheidungen auszuklammern, geht der Rat davon aus, dass das Budgetmanagementsystem einer umfassenden Innovation bedarf. Dabei geht es zum einen um eine quantitative Risikovorsorge, also darum, dass nicht über Budgetdefizite Lasten auf die Zukunft verlagert werden. Zum anderen kommt es dem Rat aber auch darauf an, die Qualität der Finanz- und Budgetpolitik den Nachhaltigkeitsanforderungen anzupassen. Beides fasst der Rat unter dem Stichwort „Good governance für Nachhaltigkeit im Staatsbudget“ zusammen.

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.

Bei der Frage, woran man für Luxemburg eine Budgetbegrenzungsregel festmachen sollte, ist der Rat z.Z. noch unentschieden. Die traditionell häufig verwendete goldene Investitionsregel, wonach ein Staat seine Nettoneuverschuldung bis zur jährlichen Höhe seiner Investitionsausgaben ausdehnen kann, ist sowohl angesichts der Unschärfen des Investitionsbegriffs und seiner geringen Aussagekraft für die Nachhaltigkeit von Ausgaben als auch angesichts der luxemburgischen Ausgangssituation und Budgetperspektiven wohl nicht geeignet. Für die jährliche Budgetaufstellung müsste unter Berücksichtigung der Zukunftsausgaben – zur Aufrechterhaltung eines langfristigen Budgetgleichgewichts – sogar eine Überschussverpflichtung angedacht werden.

Der Rat hält den Vorschlag eines „Solde garanti“ für interessant, der das Gesamtbudget zum Ausgleich bringen will, ohne risikobehaftete, in der Zukunft fraglich werdende Einnahmen mit zu berücksichtigen. In einem Vorschlag von J.P. Hermes⁵ werden dazu vor allem Risikoeinnahmen aus der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer und der E-Commerce-Besteuerung ausgeklammert, auf die der Rat z.T. bereits in den vorangegangenen Kapiteln hingewiesen hat. Allerdings dürfte er wegen der interpretationsfähigen Kategorien „garantierter“ bzw. sicherer Einnahmen nicht für eine verfassungsrechtlich gebotene

⁵ Hermes, J.-P.: Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg ?, veröffentlicht in Economie et Statistique – Working Papers du STATEC no 22

Grenze taugen. Hier geht der Rat aber davon aus, dass die Berechnung eines langfristigen Solde garanti bei der Präsentation jedes Budgets mit vorgelegt werden sollte, um das zuvor angesprochene Gebot der Transparenz zu wahren.

10. Geht es bei den zuvor genannten Budgetregeln eher um die quantitative Seite der Budgetpolitik, also darum das Budgetgleichgewicht zu wahren, so geht es bei den Ansätzen zur Qualitätsverbesserung um Transparenz und Kontrolle der langfristigen Budgetwirkungen. Darüber sagt das bisherige Budgetsystem praktisch nichts aus. Es bietet kaum Informationen darüber, welche konkreten Outputs bzw. Leistungen mit Hilfe der Ausgaben erbracht werden, ob die öffentlichen Mittel nach den Prioritäten der Politik, zielkonform, effektiv und effizient eingesetzt werden und welche Langfristfolgen, vor allem welche Veränderung in den nationalen Beständen bzw. Vermögenswerten mit ihnen verbunden sind. Es ist überhaupt nicht in ein Langfristkonzept eingebunden. Insoweit ist das luxemburgische Budgetsystem blind im Hinblick auf Nachhaltigkeit und dauerhafte Finanzierbarkeit. Und es existieren auch keine hinreichenden Anreizmuster, um jeden einzelnen Akteur in Politik und Verwaltung zur Beachtung der Nachhaltigkeits- und Tragfähigkeitsanforderungen der langen Frist anzuhalten. Fortschreibungsmentalität (Budgetansatz des Vorjahres + Inflationsausgleich als Untergrenze) und fehlende Erfolgskontrolle engen die Flexibilität ein.

Das Luxemburger Budgetsystem ist insoweit weder zukunftsorientiert noch zukunfts-fähig. Es bedarf nach Meinung des Rates einer tiefgreifenden Reform in Aufbau- und Ablauforganisation, bei Planungs-, Zuordnungs-, Rechnungs- und Kontrolltechniken

Der CSDD fragt insoweit die politischen Parteien, warum trotz der bekannten Zukunftsrisiken das wichtigste öffentliche Steuerungssystem immer noch nicht den Erkenntnissen und Erfahrungen der modernen Governance angepasst worden sind. Warum sind nicht zumindest Versuche mit der Einführung neuer Bausteine moderner Planung und Evaluierung eingeführt worden, 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?

Der Rat ist sich darüber im Klaren, dass das öffentliche Haushaltswesen nicht von heute auf morgen und nicht für alle öffentlichen Einrichtungen, für Staat und Gemeinden gleichzeitig umgestellt werden kann. Er verkennt auch nicht, dass dabei der geringen Landesgröße und der beschränkten Verwaltungskapazität Rechnung getragen werden muss.

Allerdings ist es nach Meinung des CSDD gerade für ein kleines Land wie Luxemburg von entscheidender Bedeutung, die anstehenden Herausforderungen der Nachhaltigkeit mit der absehbaren Verengung der budgetären Spielräume nicht noch durch Intransparenz, Ineffizienz und Ineffektivität des öffentlichen Wirtschaftens zu erschweren und die Entwicklung in anderen Ländern nicht zu verschlafen.⁶ Je knapper die öffentlichen Mittel werden, umso wichtiger werden ihr zielorientierter Einsatz und ihre wirtschaftliche Verwendung, um nicht unnötige Wirkungseinbußen hinnehmen zu müssen. Dies ist auf der Basis des bestehenden Budgetmanagementsystems nicht möglich.

Der Rat regt insoweit an, ähnlich wie in Frankreich (LOLF), ein Performance-orientiertes Budgetsystem auszuprobieren und es auf die luxemburgischen Verhältnisse zuzuschneiden. Dazu könnten sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene einzelne Zuständigkeitsbereiche für einen mehrjährigen Test ausgewählt werden.

Zudem erscheint es unerlässlich, die Haushaltsplanung in eine von einem unabhängigen Gremium erstellte langfristige Tragfähigkeitsprognose einzubinden und jährlich auf die Vereinbarkeit mit diesen Rechnungen überprüfen zu lassen.

Auf der kommunalen Ebene sollten in jedem Fall Kosten-Leistungs-Rechnungen in den Bereichen vorgesehen werden, in denen Leistungen der Daseinsvorsorge unmittelbar für die Bürger erbracht werden.

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 haushaltswirksame Gesetz, das die Budgetpositionen auslöst, auf seine langfristig hervorgerufenen Folgekosten zu analysieren.

⁶ OECD: Performance Budgeting in OECD Countries, Paris 2007 mit Beispielen für Australien, Canada, Dänemark, Korea, Niederlande, Schweden und UK; OECD Journal on Budgeting Volume 5, No. 1, Paris 2005; OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2; ENHANCING THE COST EFFECTIVENESS OF PUBLIC SPENDING: EXPERIENCE IN OECD COUNTRIES von Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price; European Commission: The Quality of Public Finances, Findings of the Economic Policy Committee – Working Group, European Economy, Occasional Papers 37/March 2008

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.