# EMPFEHLUNG DES RATES

## vom 12. Juli 2011

## zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Luxemburgs für 2011-2014

(2011/C 210/02)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken [1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten [2] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für die Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme sowie in ihre nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(6) Am 29. April 2011 legte Luxemburg seine Stabilitätsprogrammaktualisierung für 2011 vor, die den Zeitraum von 2011 bis 2014 abdeckt, sowie sein nationales Reformprogramm für 2011. Um den Wechselbeziehungen zwischen beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.

(7) Angesichts des außerordentlichen Stellenwerts des Finanzsektors in der luxemburgischen Wirtschaft hat Luxemburg die Wirtschafts- und Finanzkrise relativ gut bewältigt. Nachdem das BIP 2009 um 3,6 % sank, hat sich die Wirtschaft 2010 rasch erholt. So stieg das BIP um rund 3,5 %, was zum größten Teil auf einen Anstieg der öffentlichen Ausgaben zurückzuführen war, den die Regierung im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms beschlossen hatte, sowie auf ein starkes Wachstum der Nettoexporte. Die Beschäftigungslage blieb robust, was zum Teil durch einen erheblichen Rückgriff auf von den Behörden geförderte Kurzarbeitsregelungen bedingt war. Seit Anfang 2008 war ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, die sich auf einen für Luxemburg historisch hohen Wert von rund 6 % einpendelte. Trotz der Rezession blieben die öffentlichen Finanzen Luxemburgs dank der günstigen Ausgangslage mit einem Defizit von 1,7 % und einem Bruttoschuldenstand von 18,4 % im Jahr 2010 relativ solide.

(8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, im Vergleich zu den Frühjahrsprognosen 2011 der Kommissionsdienststellen etwas

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

[2] Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

vorsichtig ausfällt. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird ein Defizitziel von 1 % für 2011 veranschlagt, was der Frühjahrsprognose der Kommissionsdienststellen entspricht. Unter Annahme einer unveränderten Politik projiziert das Stabilitätsprogramm eine Verschlechterung des nominalen Defizits im Jahr 2012 auf 1,5 % des BIP, bevor es sich bis 2014 wieder allmählich auf einen Wert von 0,8 % des BIP einpendelt. Die Prognosen der Kommissionsdienststellen sind etwas optimistischer, da sie von einem Defizit von 1,1 % des BIP im Jahr 2012 ausgehen; sie stützen sich dabei auf ein günstigeres makroökonomisches Szenario und einen geringeren Anstieg der Ausgaben. Im Stabilitätsprogramm ist das Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels („Medium Term Objective", nachfolgend „MTO") während des Programmzeitraums von 2011 bis 2014 nicht vorgesehen, das als ein struktureller Überschuss von 0,5 % des BIP definiert wird. Vielmehr dürfte sich der strukturelle Saldo (nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen aufgrund der Stabilitätsprogramminformationen und nach der gemeinsamen Methodik) allmählich von einem Überschuss von 0,3 % im Jahr 2011 auf ein Defizit von 0,8 % im Jahr 2014 verschlechtern.

(9) Unter Annahme eines nachhaltig robusten BIP-Wachstums könnten die öffentlichen Finanzen Luxemburgs von einer weiteren Verbesserung des strukturellen Saldos profitieren und bereits 2012 das MTO-Ziel erreichen. Dies würde Luxemburg ein Sicherheitspolster im Hinblick auf einen eventuellen künftigen Konjunkturrückgang verschaffen und sich positiv auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken. Angesichts der erwarteten Auswirkungen impliziter Verpflichtungen, die sich aus der Bevölkerungsalterung ergeben, wäre es für Luxemburg von Vorteil, sich ein ehrgeizigeres MTO-Ziel zu stecken.

(10) Nach den letzten Einschätzungen der Kommission erscheinen die Risiken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als mittelhoch. Der Anstieg der altersbedingten öffentlichen Ausgaben in Luxemburg in den nächsten Jahrzehnten dürfte einer der höchsten in der EU sein. Die kurzfristige Finanzierung des Altersversorgungssystems wird derzeit von einem geringen Anteil von im Alter abhängigen Menschen getragen und hängt teilweise von den Beiträgen der relativ jungen Bevölkerung grenzübergreifend tätiger Arbeitnehmer ab. In Zukunft werden sich beide Faktoren umkehren und die Altersversorgungskosten dürften erheblich steigen. Auch wenn die Regierung erhebliche Vermögenswerte akkumuliert hat und die Altersversorgungsrücklagen nach wie vor steigen, wird dies die Nachhaltigkeit des Systems nicht garantieren können. Darüber hinaus ist die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer (zwischen 55 und 64 Jahren) mit 38,2 % (2009) mit eine der niedrigsten in der EU (EU-Durchschnitt: 46 %). Während das gesetzliche Rentenalter eigentlich bei 65 Jahren liegt, gestattet das luxemburgische Altersversorgungssystem oft einen früheren Eintritt in den Ruhestand mit praktisch keinen Abzügen von der Altersversorgung, die zudem noch vergleichsweise hoch liegt. Demzufolge liegt das durchschnittliche Pensionsalter bei 59,4 Jahren, was die Kosten für das Altersversorgungssystem in die Höhe treibt. Die Regierungspläne für eine Altersversor-gungsreform sehen ein neues Modell vor, demzufolge die Arbeitnehmer länger freiwillig in Arbeit gehalten werden sollen. Dies würde die Abhängigkeitsquote vom Altersversorgungssystem verbessern. Allerdings würde dieser Mechanismus nur neu in Rente oder Pension gehende Arbeitnehmer und nur den Teil der beruflichen Laufbahn nach dem Inkrafttreten der Reform betreffen, d. h. er würde erst in 40 Jahren volle Wirkung zeitigen.

(11) Seit Beginn des letzten Jahrzehnts haben die Preis- und die Kostenwettbewerbsfähigkeit Luxemburgs erhebliche Einbußen hinnehmen müssen. Grund dafür sind die Entwicklungen bei den Löhnen und Gehältern sowie der Produktivität. Während des Zeitraums von 2000 bis 2010 stiegen die Lohnstückkosten in Luxemburg fast einundeinhalbmal schneller als im EU-15-Durchschnitt und mehr als fünfmal schneller als in Deutschland. Dank der Vereinbarung zwischen Regierung und Gewerkschaften, die Anwendung der automatischen Lohnindexierung vom Frühjahr 2011 auf Oktober 2011 zu verschieben, wird eine erhebliche Mäßigung des realen Lohnwachstums für 2011 zu verzeichnen sein. Über den entsprechenden Schwellenwert muss noch beschlossen werden. In Anbetracht der derzeitigen Inflationsprognose könnte die nächste automatische Indexierung bereits im Frühjahr 2012 erfolgen, womit die früheren Vorteile bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit zunichte gemacht würden.

(12) Trotz des historisch hohen Beschäftigungswachstums liegt die Beschäftigungsquote der gebietsansässigen Bevölkerung unter dem EU-Durchschnitt, insbesondere an beiden Extremen des Altersspektrums. Von den in den letzten Jahren geschaffenen Arbeitsplätzen haben vor allem Gebietsfremde profitiert. Auch wenn der seit 2008 verzeichnete Anstieg bei der Arbeitslosigkeit rezessionsbedingt ist, hat er in immer stärkerem Maße strukturellen Charakter, was sich durch die Tatsache belegen lässt, dass die Beschäftigung während der Wachstumsjahre vor der Krise um rund 4 % jährlich steigen musste, um einen marginalen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu bewirken. Die Jugendarbeitslosigkeit lag mit 16,1 % im Jahr 2010 im Vergleich zu 6 % bei der Erwerbsbevölkerung relativ hoch. Die Arbeitslosenquote hängt stark vom Bildungsniveau ab. Junge Gebietsansässige stehen mit Gebietsfremden, die oftmals das gleiche oder sogar ein besseres Bildungsniveau aufweisen, im heftigen Wettbewerb um offene Stellen.

(13) Im Rahmen des Euro-Plus-Pakts ist die Regierung eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese beziehen sich auf die vier Bereiche des Pakts. Aus haushaltspolitischer Sicht hieß die Regierung die Grundzüge einer Altersversorgungsreform gut und verpflichtete sich, sie bis Ende 2011 zum Abschluss zu bringen. Zur Stärkung der Finanzstabilität sollen die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors mittels Regulierung und Überwachung auf europäischer und internationaler Ebene ausgebaut sowie die Bemühungen um eine strukturelle Diversifizierung der luxemburgischen Wirtschaft fortgesetzt werden. Die Beschäftigungsmaßnahmen konzentrieren sich auf eine Effizienzsteigerung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Reform der „Administration de l'Emploi") sowie eine Förderung des lebenslangen Lernens im Privatsektor dank einer höheren Kofinanzierungsquote des Staates. Zu den Maßnahmen auf dem Gebiet der Wettbewerbsfähigkeit zählen eine Verschiebung der Indexierung der Löhne und Gehälter (einschließlich mittels des automatischen Indexierungssystems) vom Frühjahr 2011 auf Oktober 2011 und die Zusage, mit den Sozialpartnern eine

ähnliche Verschiebung für 2012 auszuhandeln. Zudem verpflichtete sich die Regierung zur Verbesserung des Geschäftsumfelds durch eine Vereinfachung der Verwaltung und eine bessere Infrastruktur. So tragen sie der allgemeineren im Stabilitäts- und im nationalen Reformprogramm erläuterten Reformagenda Rechnung und gehen Herausforderungen in den Bereichen Altersversorgung, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung (insbesondere junger und älterer Arbeitnehmer) sowie im Finanzsektor an. Allerdings sind einige der vorgeschlagenen Reformen noch nicht in allen Einzelheiten abgeklärt. Die Verpflichtungen des Euro-Plus-Pakts wurden geprüft und in diesen Empfehlungen berücksichtigt.

(14) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm Luxemburgs, einschließlich der Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts, bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Luxemburg berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission die Auffassung, dass 2011 das Defizit angesichts positiver makroökonomischer Aussichten noch stärker abgebaut und haushaltspolitisch größere Anstrengungen unternommen werden könnten, die es Luxemburg ermöglichen würden, das MTO bereits 2012 zu erreichen. Auch sollten weitere Schritte unternommen werden zur Reformierung des Altersversorgungssystems, der Förderung eines aktiven Alterns, des Ausbaus der Wettbewerbsfähigkeit und der Hilfe für junge Menschen beim Berufsstart.

(15) Auf der Grundlage dieser Bewertung hat der Rat die Aktualisierung 2011 des Stabilitätsprogramms Luxemburgs geprüft und seine Stellungnahme [1] ist vor allem in die Empfehlungen 1 und 2 eingeflossen. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm Luxemburgs geprüft —

EMPFIEHLT Luxemburg, im Zeitraum von 2011 bis 2012 Maßnahmen zu ergreifen, um

1. die verbesserte Konjunkturlage zu nutzen, die haushaltspolitischen Bemühungen weiter auszubauen und unerwartete Einnahmen zu nutzen, um das nominale Defizit noch mehr zu reduzieren und bereits 2012 das mittelfristige Ziel zu erreichen;

2. eine umfangreiche Altersversorgungsreform vorzuschlagen und umzusetzen, um die langfristige Tragfähigkeit des Altersversorgungssystems zu gewährleisten; dazu zählen Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligungsquote älterer Arbeitnehmer, insbesondere eines Abratens von Vorruhestandsregelungen. Um das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen, könnten Maßnahmen wie die Verknüpfung des gesetzlichen Rentenalters mit der Lebenserwartung in Betracht gezogen werden;

3. Schritte zu unternehmen, um im Einvernehmen mit den Sozialpartnern und unter Berücksichtigung nationaler Praktiken das System der Lohnverhandlung und Lohnindexierung zu reformieren um sicherzustellen, dass das Lohnwachstum den Entwicklungen auf dem Gebiet der Arbeitsproduktivität und der Wettbewerbsfähigkeit besser Rechnung trägt;

4. Schritte zu unternehmen, um die Jugendarbeitslosigkeit abzubauen, indem Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden, die zum Ziel haben, die Fähigkeiten junger Menschen besser an die Arbeitsmarktbedürfnisse anzupassen.

Geschehen zu Brüssel den 12. Juli 2011.

*Im Namen des Rates*
*Der Präsident*
J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.