



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2019 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2019**

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2019

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 21. März 2019 vom Europäischen Rat befürwortet. Am 21. November 2018 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Luxemburg nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 9. April 2019 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Luxemburg die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2019 für Luxemburg² wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 30. April 2019 übermittelte Luxemburg sein nationales Reformprogramm 2019 und sein Stabilitätsprogramm 2019. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates³ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁴ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Luxemburg befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2019 geht die Regierung von einem Rückgang des Gesamtüberschusses von 2,4 % des BIP im Jahr 2018 auf 1,0 % des BIP im Jahr 2019 aus und anschließend von einer nahezu kontinuierlichen Erhöhung, die im Jahr 2023 einen Überschuss von 2,2 % des BIP erreichen soll. Auf der Grundlage des Neuberechneten strukturellen Saldos⁵ wird das mittelfristige Haushaltsziel – das von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des BIP im Jahr 2019 in einen strukturellen Überschuss von 0,5 % des BIP ab 2020 abgeändert wurde – während des gesamten Programmzeitraums übertroffen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote wird dem Stabilitätsprogramm 2019 zufolge weit unter dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 60 % des BIP bleiben. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für den gesamten Programmzeitraum günstig – mit Ausnahme des Jahres 2023, in dem es plausibel ist. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo voraussichtlich einen Überschuss von 0,9 % des BIP im Jahr 2019

² SWD(2019) 1015 final.

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

und von 0,5 % des BIP im Jahr 2020 aufweisen, womit er zwar insbesondere für das Jahr 2020 geringer ausfallen würde als im Stabilitätsprogramm 2019 vorgesehen, aber immer noch im Einklang mit dem mittelfristigen Haushaltsziel wäre oder darüber läge. Gleichzeitig sollte die Ausgabenentwicklung kurz- und mittelfristig aufmerksam beobachtet werden, insbesondere in Anbetracht möglicher künftiger Risiken für die Solidität der Einnahmen. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Luxemburg die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2019 und 2020 einhalten dürfte.

- (7) Trotz jüngster Reformen dürften in Luxemburg die alterungsbedingten Ausgaben (Kosten für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege) langfristig deutlich steigen. Sollte im derzeitigen System kein Strategiewechsel erfolgen, könnte die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Gefahr geraten – und dies trotz des derzeit niedrigen öffentlichen Schuldenstandes und der kumulierten Rücklagen des Sozialversicherungssystems, die bis 2041 die Tragfähigkeit des Systems sichern dürften. Empfehlungen bezüglich dieser Herausforderung werden seit 2011 an das Land gerichtet, allerdings waren die bisherigen Fortschritte begrenzt. Die Renten-Arbeitsgruppe der Regierung erörterte in ihrem Bericht von 2018 verschiedene Möglichkeiten, um die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern, etwa durch eine allmähliche Anhebung des Beitragssatzes, eine Erhöhung des Renteneintrittsalters angesichts der steigenden Lebenserwartung und einen schrittweisen Eintritt in den Ruhestand. In dem Bericht wird eine mehrgleisige Strategie von kalibrierten Reformen vorgeschlagen, um die langfristige Tragfähigkeit des Systems zu gewährleisten und zugleich die Folgen für die Wirtschaft und die Rentnerinnen und Rentner zu minimieren. Der projizierte Anstieg alterungsbedingter Ausgaben gefährdet auch die langfristige Tragfähigkeit des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege. Mehr als drei Viertel der Ausgaben für die Langzeitpflege werden aus öffentlichen Quellen bestritten. Die Reform von 2018 dürfte die finanzielle Tragfähigkeit bis 2030 sicherstellen, indem die Beiträge der Beschäftigten zum Gesundheitssystem schrittweise von 1,4 % des Grundgehalts auf 1,7 % erhöht werden, um die Kosten im Einklang mit dem Anteil der pflegebedürftigen Personen zu halten. Allerdings lassen sich die Auswirkungen auf die langfristige finanzielle Tragfähigkeit noch nicht abschätzen. Um auf lange Sicht den sozialen Zusammenhalt aufrechtzuerhalten und die öffentlichen Finanzen tragfähig zu gestalten, müssten demografische Strategien und Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung miteinander einhergehen; dazu ist wiederum ein ganzheitliches Vorgehen erforderlich, das – angesichts der zu erwartenden Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf das Arbeitskräfteangebot – sowohl den Herausforderungen und Chancen des demografischen Wandels als auch der digitalen Wirtschaft Rechnung trägt. In bestimmten Branchen ist in jüngster Zeit ein Arbeitskräftemangel entstanden, der das Produktivitätswachstum bremsen und das langfristige Wachstumspotenzial verringern könnte.
- (8) Trotz eines insgesamt gut funktionierenden Arbeitsmarkts stagniert die Beschäftigungsquote; bestimmte Gruppen sehen sich am Markt nach wie vor besonderen Schwierigkeiten gegenüber. Insbesondere ist die Beschäftigungsquote älterer Menschen nach wie vor ausgesprochen niedrig, weshalb weitere Maßnahmen erforderlich sind, um ihre Erwerbsbeteiligung zu verbessern. Frührentenregelungen mit Anreizen für Arbeitnehmer, früher aus dem Erwerbsleben auszusteigen, sind nach wie vor weitverbreitet: Im Jahr 2017 waren 57,5 % der neu gewährten Pensionen Frührenten. Die luxemburgische Regierung hat 2018 eine der Vorruhestandsregelungen abgeschafft, mit der Beschäftigte ab

57 Jahren in den Ruhestand treten konnten, diese Reform wurde jedoch dadurch verwässert, dass Einschränkungen bei anderen Vorruhestandsregelungen gelockert wurden. Geringe Erwerbsquoten im Alter sind zudem größtenteils auf finanzielle Negativanreize zurückzuführen, die dem Steuer- und Sozialleistungssystem entspringen und für diese Altersgruppe vergleichsweise hoch liegen. Um die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte anzukurbeln, bedarf es einer umfassenden Strategie, zu der auch Maßnahmen gehören, die dazu beitragen, dass Arbeitnehmer länger im aktiven Dienst bleiben. Der sogenannte „Alterspakt“, der dem Parlament im April 2014 vorgelegt wurde, ist noch nicht verabschiedet; der Gesetzentwurf soll Anreize für Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten schaffen, durch Altersmanagementmaßnahmen ältere Arbeitnehmer einzustellen und weiter zu beschäftigen.

- (9) Luxemburg ist weiter entschlossen, das Regelungsumfeld für unternehmensorientierte Dienstleistungen zu verbessern, allerdings bestehen dem Indikator der Regulierungsintensität der Europäischen Kommission⁶ zufolge in mehreren Bereichen wie Recht, Wirtschaftsprüfung, Architektur und Ingenieurwesen nach wie vor hohe regulatorische Hürden. Auch der im Dezember 2018 veröffentlichte OECD-Index für Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen im EWR bestätigte, dass die Regulierungsintensität in Luxemburg im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten über dem Binnenmarktdurchschnitt für diese Sektoren liegt.
- (10) Das luxemburgische Wirtschaftsmodell präsentiert sich leistungsstark, was mit einer soliden und nachhaltigen Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze im Einklang steht und durch eine hohe Produktivität gestützt wird, die vor allem auf Effizienzsteigerungen durch die Beteiligung an den Weltmärkten, vor allem im Finanzsektor, zurückzuführen sind. In den vergangenen Jahren jedoch stagnierte das Produktivitätswachstum, weil die Unternehmen nur wenig in Innovation und digitale Integration investiert haben. Die luxemburgische Strategie, durch Ausbau zentraler wissensintensiver Sektoren die Wirtschaft zu diversifizieren und somit den Übergang zu einer datengesteuerten Wirtschaft zu meistern, birgt großes Potenzial, um hohe wertschöpfende Investitionen zu stimulieren und das Produktivitätswachstum anzukurbeln. In diesem Kontext sind die öffentlichen Investitionen nach wie vor hoch und auf diese Sektoren – einschließlich einer starken Informations- und Kommunikationstechnologiebranche – ausgerichtet. Allerdings haben diese beträchtlichen Investitionen keine Spill-over-Effekte bewirkt und auch keine privaten Investitionen in Innovation und Digitalisierung angekurbelt. Um das Produktivitätswachstum zu steigern und die weitere Diversifizierung der Wirtschaft des Großherzogtums zu fördern, sind mehr Investitionen in Forschung und Innovation sowie in die digitale Integration erforderlich – besonders in Unternehmen und ganz konkret in KMU. Damit Luxemburg das Potenzial seines Innovationsökosystems voll ausschöpfen kann, sind ein kohärenter und integrierter nationaler Rahmen für Forschungs- und Innovationsstrategien und Unterstützungsinstrumente einschließlich einer Priorisierung auf der Basis einer soliden Bewertung der erwarteten wirtschaftlichen Folgen entscheidend.
- (11) Verstärkte Investitionen in Qualifikationen, insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie, in die Beschäftigungsfähigkeit, in die allgemeine und berufliche Bildung einschließlich einer besseren Abstimmung der Lehrpläne auf die Bedürfnisse am Arbeitsmarkt und die Förderung des technologischen und digitalen

⁶ SWD(2016) 436 final.

Wandels sind wichtig, um Produktivität, Beschäftigung und das langfristige Wachstumspotenzial Luxemburgs zu verbessern und die Chancengleichheit voranzubringen.

- (12) Luftverschmutzung und Verkehrsüberlastung zu Spitzenzeiten stellen Luxemburg sowohl in Sachen Wettbewerbsfähigkeit als auch von der ökologischen Warte her betrachtet weiterhin vor enorme Probleme. Außerdem trägt der CO₂-Ausstoß durch den Straßenverkehr zum Klimawandel bei. Aus den der Kommission vorgelegten nationalen Prognosen von 2017 geht hervor, dass Luxemburg ohne zusätzliche Maßnahmen sein Treibhausgas-Reduktionsziel für das Jahr 2020 um 3 Prozentpunkte und das entsprechende Ziel für 2030 um 20 Prozentpunkte verfehlen wird. Die Zahl der Grenzgänger, die derzeit etwa 45 % der Luxemburger Arbeitskräfte ausmachen, die geringe Besteuerung von Kraftstoffen in Luxemburg und die hohen Immobilienpreise führen zu einer stärkeren Pkw-Nutzung und bremsen eine Verbesserung von Luftqualität und Verkehrssituation. Unterdessen hat die Verwendung alternativer Kraftstoffe für in Luxemburg verkaufte Neuwagen in den vergangenen Jahren zugenommen.
- (13) Das unzureichende Immobilienangebot beeinträchtigt möglicherweise die Attraktivität Luxemburgs. Bevölkerungswachstum, günstige Finanzierungsbedingungen und die hohe Zahl von Grenzgängern bleiben die wesentlichen treibenden Kräfte für die starke Nachfrage nach Wohnraum. Das Immobilienangebot und die Investitionen sind unzureichend und aufgrund mangelnden Baulands und geringer Siedlungsdichte eingeschränkt; dies ist in erster Linie auf fehlende Anreize für Grundeigentümer zum Wohnungsbau oder aber zum Verkauf der Grundstücke zurückzuführen. Auch das Angebot an Sozialwohnungen reicht nicht aus, was darauf hindeutet, dass zum Abbau der zunehmenden Spannungen am Wohnungsmarkt erhebliche Investitionen erforderlich sind.
- (14) Die Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung ist eine wesentliche Voraussetzung für effizientere und gerechtere Steuersysteme, wie in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2019 eingeräumt wird. Da aggressive Steuerplanungsstrategien sich auch auf andere Mitgliedstaaten auswirken können, ist ergänzend zu den Rechtsvorschriften der EU auch ein koordiniertes Vorgehen auf nationaler Ebene erforderlich. Luxemburg hat Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung ergriffen, der hohe Anteil von Dividenden-, Zins- und Lizenzgebührrzahlungen am BIP lässt aber darauf schließen, dass Unternehmen die Steuervorschriften des Landes zu aggressiver Steuerplanung nutzen. Ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen wird von „Zweckgesellschaften“ gehalten. Da auf ins Ausland fließende (also von in der EU Ansässigen an in Drittstaaten Ansässige geleistete) Zins- und Lizenzgebührrzahlungen keine Quellensteuern erhoben werden und Dividendenzahlungen unter bestimmten Voraussetzungen von der Quellensteuer befreit sind, fallen diese Zahlungen möglicherweise vollständig durch das Steuerraster, sofern sie auch im Empfängerland nicht besteuert werden.
- (15) Die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken zu schließen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts⁷ behandelten Bereichen. Dies würde es Luxemburg ermöglichen, diese Fonds in den ermittelten Sektoren optimal zu nutzen.

⁷ SWD(2019) 1015 final.

- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Luxemburgs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2019 und das nationale Reformprogramm 2019 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Luxemburg gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Luxemburg berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.
- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft und ist zu der Auffassung gelangt, dass Luxemburg den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2019 und 2020

1. die Beschäftigungsquote älterer Beschäftigter erhöht, indem es ihre Beschäftigungschancen und -fähigkeit fördert; die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems verbessert, unter anderem durch eine weitere Einschränkung des vorzeitigen Ruhestands;
2. Hemmnisse für den Wettbewerb bei reglementierten unternehmensorientierten Dienstleistungen abbaut;
3. die investitionsbezogene Wirtschaftspolitik auf die Förderung von Digitalisierung und Innovation sowie die Kompetenzentwicklung, auf mehr Nachhaltigkeit im Verkehrswesen und ein größeres Wohnraumangebot ausrichtet, unter anderem durch verstärkte Bauanreize und die Beseitigung von Hindernissen für das Baugewerbe;
4. sich mit Komponenten des Steuersystems befasst, die einer aggressiven Steuerplanung insbesondere durch Zahlungen ins Ausland Vorschub leisten könnten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*