



Brüssel, den 22.5.2017
COM(2017) 515 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2017

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2017

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 Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments³,

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 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁵ 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. Diese Empfehlung wurde am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt und am 21. März vom Rat verabschiedet.⁶

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2017) 515 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039, und P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.

- (2) Als Land, 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 entsprechend der nachstehenden Empfehlung 2 sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2017 für Luxemburg⁷ wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 28. April 2017 übermittelte Luxemburg sein nationales Reformprogramm 2017 und sein Stabilitätsprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Wie in den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds⁸ vorgesehen, kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner einschlägigen ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien für die Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.⁹
- (6) Luxemburg unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2017 sieht die Regierung vor, den Gesamtüberschuss von 1,6 % des BIP im Jahr 2016 auf 0,2 % des BIP im Jahr 2017 zu verringern und den Überschuss anschließend kontinuierlich bis auf 1,2 % des BIP im Jahr 2021 zu erhöhen. Das mittelfristige Haushaltziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – wird im gesamten Programmzeitraum weiterhin mit Abstand erfüllt. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote weit unter dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 60 % des BIP verbleiben. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel, mit Ausnahme des Jahres 2018, in dem es ausgesprochen günstig ist, und des Jahres 2021, in dem es ausgesprochen vorsichtig ist. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo voraussichtlich einen Überschuss von 0,4 % des BIP im Jahr 2017 und von 0,1 % des BIP im Jahr 2018 verzeichnen, womit er weitgehend mit dem Stabilitätsprogramm übereinstimmen und über dem mittelfristigen Haushaltziel liegen würde. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Luxemburg die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2017 und 2018 voraussichtlich erfüllt.

⁷ SWD(2017) 81 final.

⁸ Artikel 23 der 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).

⁹ COM(2014) 494 final.

- (7) Angesichts des prognostizierten Anstiegs der alterungsbedingten Kosten gibt es nach wie vor Bedenken bezüglich der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Im Rahmen der Rentenreform von 2012 soll nach ihrer Verabschiedung alle fünf Jahre ein Kontroll- und Bewertungsverfahren bezüglich der Nachhaltigkeit des Rentensystems durchgeführt werden. Die Regierung zog die erste diesbezügliche Bewertung auf das Jahr 2016 vor. Wenngleich die Prüfung ergab, dass das Rentensystem noch immer regelmäßige Überschüsse erzielt, mit denen sich beträchtliche Rentenrücklagen akkumulieren lassen, ist davon auszugehen, dass das Rentensystem ab dem Jahr 2023 einen negativen Saldo erzeugt. Nach den jüngsten revidierten Eurostat-Bevölkerungsprognosen wird der prognostizierte Bevölkerungszuwachs geringer ausfallen als erwartet. Dies wird Auswirkungen auf die Abhängigkeitsquote haben, die schneller ansteigen wird als erwartet, und zu einem höheren prognostizierten Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben führen. Keinerlei Fortschritte gab es bei der vom Rat empfohlenen Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Luxemburg ist der einzige EU-Mitgliedstaat, in dem keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters für den Zeitraum 2013-2060 festgelegt wurde. Für Luxemburg wird der höchste Anstieg des Anteils der abhängigen Bevölkerung in der Union bis 2060 prognostiziert. Bei den Vorruststandsregelungen hat Luxemburg begrenzte Fortschritte erzielt. Im Juli 2015 wurde dem Parlament ein Gesetzentwurf zur Änderung der Vorruststandsregelungen vorgelegt, wo er derzeit noch anhängig ist. Insgesamt ist der Vorruststand nach wie vor weit verbreitet und es gibt weiterhin nur bedingt Anreize für einen längeren Verbleib in der Berufstätigkeit. Nach der Revision der demografischen Prognosen ergeben sich für Luxemburg weitere Risiken im Zusammenhang mit den Ausgaben für die Langzeitpflege, die bereits jetzt prozentual zum BIP zu den höchsten Ausgaben in der EU gehören und bis 2060 von derzeit 1,5 % auf 3,2 % des BIP steigen (und sich damit mehr als verdoppeln) dürften. Ein Projekt zur Reformierung der Pflegeversicherung wird derzeit noch vom Parlament erörtert.
- (8) Die luxemburgischen Behörden haben eine weitreichende Steuerreform angenommen, die im Januar 2017 in Kraft trat. Mit der Reform wurden insbesondere Änderungen im Bereich der direkten Besteuerung von Privatpersonen und Unternehmen vorgenommen, um den Körperschaftsteuersatz (zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) schrittweise abzusenken und eine progressivere Einkommensteuer (für mehr Gerechtigkeit) einzuführen. Gleichzeitig könnte die Erhöhung bestimmter Steuerausgaben zu einer Verengung der Steuerbemessungsgrundlage führen. Um die Vorhersehbarkeit der Steuereinnahmen zu verbessern, könnte der noch vorhandene Handlungsspielraum genutzt werden, um die Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern. Dies könnte insbesondere durch eine Umgestaltung der derzeit niedrigen Besteuerung von Wohnraum und eine verstärkte Nutzung alternativer Quellen erreicht werden, wozu auch eine bessere Abstimmung zwischen den Umweltsteuern und den Zielen zur Diversifizierung der Wirtschaft zählen könnte.
- (9) Im Bewusstsein der Risiken, die mit der starken Abhängigkeit vom Finanzsektor einhergehen, haben die luxemburgischen Behörden versucht, die Wirtschaft zu diversifizieren. Eine zentrale langfristige Herausforderung besteht nach wie vor darin, die Abhängigkeit der Wirtschaft vom Finanzsektor zu verringern. Dazu müssen auf die Diversifizierungsanalyse spezifische Maßnahmen mit einem klar definierten Zeitplan folgen. Aufgrund der hohen Arbeitskosten in Luxemburg steckt das Potenzial zur Erschließung alternativer Wachstumsquellen in Tätigkeitsfeldern

mit einer höheren Wertschöpfung. Eine erfolgreiche Diversifizierung der luxemburgischen Wirtschaft hängt daher weitgehend von den Sektoren ab, die weniger empfindlich auf das Niveau der Arbeitskosten reagieren. Hierbei handelt es sich zumeist um die technologie- und wissensintensiven Bereiche Forschung und Innovation. Auch eine Verringerung oder Beseitigung der Investitions- und Innovationshemmnisse, die der wirtschaftlichen Entwicklung im Wege stehen, würde Innovationspotenzial freisetzen und die Diversifizierung fördern. Während die öffentlichen Investitionen über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets liegen, werden immer noch zu wenig private Investitionen getätigt. Ein hohes Investitionsniveau ist für die Wachstumsaussichten des Landes jedoch unerlässlich.

- (10) Ein weiterer Ausbau des bereits florierenden nichtfinanziellen Dienstleistungssektors könnte ebenfalls zur Diversifizierung der Wirtschaft beitragen. Bei den Unternehmensdienstleistungen gibt es nach wie vor hohe regulierungsbedingte Hürden, insbesondere für Buchhalter, Architekten, Ingenieure und Rechtsanwälte. Bei all diesen Berufen liegt die Unternehmensfluktuation sowohl unter dem EU-Durchschnitt als auch unter dem Durchschnitt für die Gesamtwirtschaft. Die für diese Berufe bestehenden Beschränkungen könnten sich somit negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Luxemburg auswirken. Die Hindernisse entstehen insbesondere dadurch, dass ein breites Tätigkeitsfeld Architekten vorbehalten ist, einfache Aufgaben wie z. B. Vorgänge der Lohn- und Gehaltsbuchhaltung oder die Erstellung von Steuererklärungen von hoch qualifizierten Fachkräften wahrgenommen werden müssen und die Rechtsberatung Rechtsanwälten vorbehalten ist. Hinzu kommen Vorgaben hinsichtlich der Rechtsform und der Beteiligung am Gesellschaftskapital, Unvereinbarkeitsregeln und multidisziplinäre Beschränkungen, denen Rechtsanwälte unterliegen und die möglicherweise nicht im Verhältnis zu den Grundprinzipien – etwa der Unabhängigkeit des Berufs – und den entsprechenden Aufsichtsmechanismen stehen.
- (11) Um negative Auswirkungen zu vermeiden, müssen zielgerichtete aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme für lebenslanges Lernen eingeleitet werden, allen voran für ältere Arbeitnehmer, deren Beschäftigungsquote nach wie vor zu den niedrigsten in der EU gehört. Es wurden bereits Maßnahmen getroffen, um die Beschäftigungsfähigkeit dieser Zielgruppe und ihre Bindung an den Arbeitsmarkt zu verbessern. Seit dem 1. Januar 2016 ist ein Gesetz zur Wiedereingliederung von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit in Kraft, das diesen Arbeitnehmern mehr Möglichkeiten für einen längeren Verbleib am Arbeitsmarkt bietet. Eine umfassende Strategie, bei der die Sozialpartner angehört wurden, steht allerdings noch aus. Der sogenannte „Alterspakt“, der dem Parlament im April 2014 vorgelegt wurde, wurde immer noch nicht verabschiedet. Mit diesem Gesetzentwurf sollen Anreize für Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten geschaffen werden, damit diese ältere Arbeitnehmer weiter beschäftigen. Damit diese Maßnahmen greifen, ist es zur Förderung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch künftig wichtig, Weiterbildungsmaßnahmen in Form von gezielten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen für lebenslanges Lernen anzubieten. Um den vollen Nutzen aus der Digitalisierung zu ziehen und wettbewerbsfähig zu bleiben, sind Investitionen in die Kompetenzentwicklung unerlässlich.
- (12) Um dem Wohnraummangel entgegenzuwirken, wurde ein umfassendes Maßnahmenpaket erlassen, dessen tatsächliche Auswirkungen allerdings noch nicht abzusehen sind. Eine der größten Hürden bei der Vergrößerung des

Wohnraumangebots sind anscheinend die mangelnden Möglichkeiten, auf das zumeist im Besitz von Privatpersonen befindliche Bauland zuzugreifen. Das begrenzte Wohnangebot hat zusammen mit einer soliden Nachfrage die Preise für Wohnimmobilien kontinuierlich in die Höhe getrieben. Das erklärt u. a. die zunehmende Verschuldung der Privathaushalte, die vorwiegend mit Hypothekenkrediten zusammenhängt. Trotz erheblicher Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur stellt auch die Verkehrsüberlastung nach wie vor eine Herausforderung dar. Dies gilt umso mehr, da bedingt durch die Steuerpolitik der Nachbarländer Grenzgänger davon abgehalten werden, moderne Arbeitsformen, wie etwa Telearbeit, in Anspruch zu nehmen. Sowohl die Wohnraum- als auch die Mobilitätsproblematik dürften die Bemühungen um Diversifizierung der Wirtschaft und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich belasten. Auch könnten sie für die Anziehung hoch qualifizierter Arbeitskräfte an den Arbeitsmarkt hinderlich sein.

- (13) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Luxemburgs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm 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 EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.
- (14) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft und ist zu der Auffassung¹⁰ gelangt, dass Luxemburg den Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich einhalten wird —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2017 und 2018

1. die Diversifizierung der Wirtschaft, unter anderem durch die Beseitigung von Investitions- und Innovationshemmnissen, vorantreibt; regulierungsbedingte Hürden bei Unternehmensdienstleistungen abbaut;
2. die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems gewährleistet, die Möglichkeiten für den Eintritt in den Vorruhestand beschränkt und die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer erhöht.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹⁰

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.