



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2013

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs für die Jahre
2012 bis 2016**

{SWD(2013) 366 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2013

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs für die Jahre 2012 bis 2016

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 Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁴, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 und P7_TA(2013)0053.

⁴ Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 6. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Luxemburgs für 2011-2015 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester 2013 für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, worin Luxemburg nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 26. April 2013 übermittelte Luxemburg sein Stabilitätsprogramm 2013 für den Zeitraum 2012 bis 2016 und sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario für 2013 plausibel ist. Insbesondere das Programmszenario für 2013 deckt sich weitgehend mit der Frühjahrsprognose 2013 der Kommission, für 2014 dagegen ist es etwas optimistischer. Bei den mittelfristigen Defizitprojektionen wird von einem leicht optimistischen Wachstumsszenario ausgegangen, das oberhalb des potenziellen Wachstums ansetzt. Die im Programm skizzierte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, das Defizit von 0,8 % des BIP im Jahr 2012 auf 0,6 % des BIP im Jahr 2014 zu senken. Für die späteren Jahre des Programmzeitraums wird allerdings mit einem Defizit von 1,3 % des BIP in den Jahren 2015 und 2016 gerechnet. Der Grund hierfür ist die Einführung der neuen MwSt-Regelungen für elektronische Dienste, die am 1. Januar 2015 in Kraft treten und eine Anpassung Luxemburgs an die EU-Bestimmungen gewährleisten. Entsprechend diesen Regelungen werden MwSt-Einnahmen aus dem elektronischen Handel von dem Land, in dem der Dienstleister niedergelassen ist, in das Land, in dem der Dienstleistungsempfänger seinen Wohnsitz hat, transferiert. Im Zuge der neuen Regelungen werden die MwSt-Einnahmen nach Schätzung der Behörden um 1,4 % des BIP sinken. Die

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

Regierung hat bereits angekündigt, dass der MwSt-Regelsatz erhöht werden wird, um einen Teil des Einnahmeverlustes auszugleichen. Das bisherige mittelfristige Haushaltsziel (Medium-Term Objective – MTO) eines strukturellen Überschusses von 0,5 % des BIP wird im Stabilitätsprogramm 2013 bestätigt. Das MTO entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2013 der Kommission und dem im Programm dargelegten (neu berechneten) strukturellen Haushaltssaldo dürfte Luxemburg im Jahr 2012 einen unter dem MTO liegenden strukturellen Überschuss von 0,1 % des BIP verzeichnen und den Projektionen zufolge im Jahr 2013 sein MTO erfüllen. Allerdings wird sich Luxemburg den Projektionen zufolge ab 2014 wieder von seinem MTO entfernen, zunächst um 0,3 % des BIP und in den Jahren 2015 und 2016 noch weiter. Die nationalen Behörden haben erneut bestätigt, dass sie beabsichtigen, spätestens 2017 zum MTO zurückzufinden, um so den Handlungsspielraum zu erweitern. Der öffentliche Bruttoschuldenstand liegt mit 20,8 % des BIP im Jahr 2012 weit unter dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert.

- (9) Luxemburg ist es gelungen, die Defizitmarke von 3 % des BIP in den vergangenen Jahren nicht zu überschreiten, und das Land hat so die Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vermieden. Zurückzuführen ist dies eher auf sprudelnde Einnahmen als auf Zurückhaltung bei den Ausgaben. Es wird davon ausgegangen, dass im Jahr 2012 die Wachstumsrate der öffentlichen Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen über dem Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts gelegen hat. Die Abweichung der Wachstumsrate der öffentlichen Ausgaben vom Ausgabenrichtwert wird voraussichtlich 1,3 % des BIP erreichen und somit über dem in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegten Schwellenwert von 0,5 % des BIP liegen. Für eine Einordnung dieser Abweichung bedarf es allerdings einer allgemeinen Bewertung, bei der weitere Faktoren zu berücksichtigen sind: (i) 2012 verschlechterte sich das Defizit in struktureller Hinsicht lediglich um 0,2 % des BIP; (ii) die Wirtschaft Luxemburgs ist angesichts der geringen Größe des Landes und ihres Offenheitsgrads sehr volatil; und (iii) gemäß der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen dürfte Luxemburg sein MTO bereits 2013 erreichen. Diese Elemente lassen insgesamt darauf schließen, dass die Abweichung nichtstruktureller Art ist. Gleichwohl stellt die hohe Volatilität der gesamtstaatlichen Einnahmen Luxemburgs, die bislang zu höheren Einnahmen als erwartet geführt hat, ein Risiko hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Um diesen Risiken besser zu begegnen, sollten die Beschränkungen betreffend Verschuldung und Ausgaben gesetzlich festgelegt werden. Des Weiteren sollte eine Überwachungsinstanz benannt werden, und es sollten vorab Maßnahmen im Fall eines Verstoßes festgelegt werden. Das Inkrafttreten des obengenannten MwSt-Pakets am 1. Januar 2015 und dessen starke negative Auswirkungen auf die Steuererhebung verdeutlichen, wie wichtig es für Luxemburg ist, einen mittelfristigen Haushaltsrahmen einzuführen. Insofern wäre ein besonders vorsichtiger finanzpolitischer Kurs im Jahr 2014 erforderlich.
- (10) Derzeit machen die Verbrauchssteuern weniger als ein Drittel der Steuereinnahmen aus; bedingt ist dies zum Teil durch moderate Regel- und ermäßigte MwSt-Sätze. Luxemburg nimmt die erste Stelle in der EU ein, was die Zahl der Kategorien von Waren und Dienstleistungen betrifft, für die ermäßigte MwSt-Sätze gelten. Die Präsenz eines großen von der MwSt befreiten Finanzsektors trägt ebenfalls zu dem niedrigen Verhältnis MwSt/BIP bei. Insgesamt verfügt Luxemburg über Spielraum, um die Einnahmen durch eine Ausweitung des MwSt-Regelsatzes zu erhöhen. Außerdem ist das Körperschaftssteuersystem in Luxemburg durch eine deutliche

Begünstigung der Fremdfinanzierung gekennzeichnet, was dazu beiträgt, dass die Verschuldung des Privatsektors im Verhältnis zum BIP hoch ist.

- (11) Die im Dezember 2012 verabschiedete Renten- bzw. Pensionsreform Luxemburgs kann nur als erster Schritt in die richtige Richtung angesehen werden. Zur Schließung der Haushaltslücke müsste Luxemburg, selbst wenn den meisten Aspekten dieser Reform Rechnung getragen wird, langfristig ausgerichtete Maßnahmen zur Förderung der Tragfähigkeit umsetzen, die einer dauerhaften Verbesserung von 8,6 Prozentpunkten des BIP im Primärsaldo entsprechen. Luxemburg muss daher bei seiner Renten-/Pensionsreform weitere Maßnahmen ergreifen. Durch die Einführung einer Deckelung der Renten-/Pensionsanpassungen auf der Grundlage der Reallohnsteigerungen würden die Altersversorgungsrücklagen erhöht, und die Verknüpfung des gesetzlichen Pensions- bzw. Rentenalters mit der Lebenserwartung würde dazu beitragen, die langfristige Tragfähigkeit des Altersversorgungssystems zu gewährleisten. Außerdem sollten die Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen eingeschränkt und Anreize für ein längeres über das Mindestrentenalter hinausgehendes Verbleiben im Berufsleben geschaffen werden. Des Weiteren werden den Projektionen zufolge die Auswirkungen der Langzeitpflegeausgaben auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit 2,1 Prozentpunkten bei der Tragfähigkeitslücke Luxemburgs zu Buche schlagen. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt ist der erwartete Anstieg der Zahl älterer Personen und Pflegebedürftiger in Luxemburg hoch.
- (12) Luxemburgs Produktivität ist derzeit recht hoch. Gleichwohl wird der Spielraum für Produktivitätszuwächse kleiner. Daher sollte der Anstieg der Lohnstückkosten begrenzt werden, indem eine bessere Korrelation zwischen Löhnen/Gehältern und Produktivität gewährleistet wird. Luxemburg hat Maßnahmen zur Abschwächung des Lohnzuwachses ergriffen und das Indexierungssystem für den Zeitraum 2012-2014 moduliert. Allerdings ist diese Reform zeitlich befristet und garantiert nicht, dass die Löhne und Gehälter im Laufe der Zeit die Entwicklung der Produktivität nachvollziehen. Nicht in allen Wirtschaftszweigen ist dieselbe Produktivität zu verzeichnen: im Finanzsektor ist sie nahezu doppelt so hoch wie in den anderen Wirtschaftsbereichen. Die Wettbewerbsfähigkeit Luxemburgs ist ab 2015 ernsthaft gefährdet, wenn das System der automatischen Indexierung wieder in herkömmlicher Weise greift. Damit eine weitere Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit in Zukunft vermieden wird, sollten daher weitere Maßnahmen für eine längerfristige Reform des Systems für die Lohn- und Gehaltsbildung ergriffen werden.
- (13) Luxemburgs Wirtschaft ist stark von seinem Finanzsektor abhängig, auf den etwa 30 % der gesamten Wertschöpfung und 25 % der Steuereinnahmen entfallen. Zur Wahrung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit des Landes müssten alternative „Kompetenznischen“ entwickelt werden. Das Forschungs- und Innovationssystem Luxemburgs ist allerdings nach wie vor äußerst schwach und das Land wird mit dem derzeitigen Kurs seine für 2020 festgelegte Zielvorgabe für die FuE-Intensität nicht erreichen. Die Leistung Luxemburgs bei den Indikatoren für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Firmen liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt, was die mangelnden Verbindungen zwischen der FuE im Privatsektor und dem öffentlichen Forschungssystem widerspiegelt. Luxemburg sollte dem rückläufigen Trend bei seiner FuE-Intensität begegnen, insbesondere durch einen Beitrag zur Steigerung der FuE-Intensität der Unternehmen. Die Entwicklung einer gezielteren Strategie der intelligenten Spezialisierung könnte eine zentrale Rolle bei der Maximierung der wirtschaftlichen Auswirkungen der öffentlichen

Forschungsfinanzierung spielen, vor allem durch Gewährleistung einer Hebelwirkung bei privaten Investitionen. Ein solcher gezielter Ansatz sollte durch umfassende bereichsübergreifende Maßnahmen ergänzt werden, die auf Entwicklung und Wachstum innovativer Firmen abstellen.

- (14) Die Jugendarbeitslosigkeit ist mit einer Quote von 18 % nach wie vor hoch und hängt stark vom Bildungsstand ab. Junge Gebietsansässige stehen auf dem Arbeitsmarkt in starkem Wettbewerb zu Nichtgebietsansässigen, die häufig besser qualifiziert sind. Luxemburg hat gezeigt, dass es die Jugendarbeitslosigkeit entschlossen bekämpft, jedoch bedarf es weiterer Anstrengungen. Im Sinne der Optimierung sollten die ergriffenen Maßnahmen in eine umfassende Reformstrategie eingebunden werden, die auch verstärkte Aktivierungsmaßnahmen zur Verhinderung der Abhängigkeit von Sozialleistungen umfasst. Bei der Prüfung der Grundkompetenzen junger Menschen im Rahmen von PISA verzeichnet Luxemburg relativ schwache Leistungen. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um dem seit 2006 festzustellenden negativen Trend in den Fächern Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften entgegenzuwirken. Weitere Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Bildungsressourcen für Schulen mit benachteiligten Schülern zu verbessern und gezielt einzusetzen und um die Ressourcen für die sprachliche Unterstützung und für Förderklassen aufzustocken. Die besonderen Probleme, mit denen Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind, sollten näher untersucht und mit gezielten Maßnahmen, auch in Bezug auf die Sprachkompetenz, angegangen werden. In diesem Zusammenhang sollte der beruflichen Aus- und Weiterbildung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Weitere Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die frühkindliche Bildung zu verbessern und die Schulabbrecherquote zu verringern, insbesondere bei der zugewanderten Bevölkerung. Die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte sollte u. a. durch Maßnahmen zur Verbesserung der Kompetenzen gesteigert werden.
- (15) Luxemburg hat sich verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen in den Wirtschaftszweigen, die nicht unter das Emissionshandelssystem fallen, bis 2020 um 20 % (im Vergleich zu 2005) zu verringern; es wird jedoch davon ausgegangen, dass das Land seine Zielvorgabe um 27 Prozentpunkte verfehlt. Der Verkehrssektor zeichnete im Jahr 2010 für 64 % der nicht unter das Emissionshandelssystem fallenden Emissionen verantwortlich und stellt eine zentrale Herausforderung für Luxemburg dar. Mit den derzeit bestehenden Maßnahmen könnte lediglich etwa ein Drittel der Reduktion von Treibhausgasemissionen erreicht werden, die für das Erreichen der Zielvorgabe erforderlich ist. Folglich müssen die Maßnahmen erheblich verstärkt werden, vor allem indem die Kraftstoffbesteuerung erhöht wird, damit die Steuersatzdifferenz zu den Nachbarländern geringer wird. Die Reform der Kfz-Steuer sollte ebenfalls beschleunigt werden. Luxemburg sollte die Durchführung von Projekten fortsetzen, die die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel fördern. Es sollte eine Straßennutzungsgebühr eingeführt werden, um den Umstieg auf die öffentlichen Verkehrsmittel zu unterstützen. Gefördert werden sollten bessere Verbindungen des öffentlichen Personenverkehrs mit den benachbarten Regionen.
- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Luxemburgs umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Luxemburg berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union

insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.

- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Luxemburgs geprüft; seine Stellungnahme⁷ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (18) Im Kontext des Europäischen Semesters hat die Kommission auch eine Analyse der Wirtschaftspolitik des gesamten Euro-Währungsgebiets durchgeführt. Auf dieser Grundlage hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Luxemburg sollte ebenfalls für eine vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sorgen —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg im Zeitraum 2013 bis 2014

1. eine solide Haushaltsposition hält und das mittelfristige Haushaltsziel weiterverfolgt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, insbesondere indem den implizit mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Verbindlichkeiten Rechnung getragen wird; die Haushaltsführung stärkt, indem ein mittelfristiger Haushaltsrahmen angenommen wird, der sich auf den Gesamtstaat erstreckt und mehrjährige Ausgabenobergrenzen vorsieht, und indem eine unabhängige Überwachung der Haushaltsregeln eingeführt wird;
2. Maßnahmen ergreift, um der Tendenz zur Bevorzugung von Fremdfinanzierung in der Unternehmensbesteuerung zu begegnen und die Anwendung des MwSt-Regelsatzes zu erweitern;
3. die altersbezogenen Ausgaben senkt und die Langzeitpflege kostenwirksamer gestaltet, insbesondere indem der Schwerpunkt stärker auf Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung gelegt wird, die vor kurzem angenommene Renten- und Pensionsreform verstärkt wird, zusätzliche Maßnahmen zur Einschränkung des vorzeitigen Ruhestands ergriffen werden und das effektive Renteneintrittsalter erhöht wird, u. a. durch Verknüpfung des gesetzlichen Pensions- bzw. Rentenalters mit der Lebenserwartung;
4. über den derzeit geltenden Lohnstopp hinaus in Abstimmung mit den Sozialpartnern und unter Berücksichtigung der nationalen Gepflogenheiten weitere strukturelle Maßnahmen ergreift, um die Lohnfindung einschließlich der Lohnindexierung zu reformieren, die Anpassung an die Produktivität, die Entwicklungen auf Branchenebene und die Arbeitsmarktbedingungen zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern; die Anstrengungen zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur verstärkt und private Forschungsinvestitionen fördert, insbesondere durch Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Forschung und Unternehmen;
5. die Anstrengungen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit verstärkt, indem die Ausgestaltung und die Überwachung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen verbessert werden; die allgemeine und berufliche Bildung vor allem von Menschen mit Migrationshintergrund fördert, damit die Qualifikationen junger Menschen besser auf die Arbeitsmarktbedürfnisse abgestimmt sind; entschlossen handelt, um die Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte zu erhöhen, u. a. durch Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit durch lebenslanges Lernen;

⁷ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

6. stärkere Anstrengungen unternimmt, um die Zielvorgabe für die Verringerung der Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandelssystems zu erreichen, insbesondere durch eine höhere Besteuerung von im Verkehrssektor genutzten Energieerzeugnissen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*