



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 336 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 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 Entschließungen 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 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 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 Prüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁶ an. Diese Empfehlung wurde am 18./19. Februar 2016 vom Europäischen Rat gebilligt und am 8. März 2016 vom Rat verabschiedet. Als Land, dessen Währung der Euro ist, und angesichts

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2016) 336 final.

³ P8 TA(2016)0058, P8 TA(2016)0059 und P8 TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Luxemburg die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen.

- (2) Der Länderbericht Luxemburg⁷ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der vom Rat am 14. Juli 2015 verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (3) Am 29. April 2016 übermittelte Luxemburg sein nationales Reformprogramm 2016 und sein Stabilitätsprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 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 europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁸ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Luxemburg unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In seinem Stabilitätsprogramm 2016 veranschlagt Luxemburg für 2017 einen ausgeglichenen Haushalt; anschließend sollen kleine Überschüsse erreicht werden, die bis 2020 0,4 % des BIP betragen sollen. Das mittelfristige Haushaltsziel wird im gesamten Programmzeitraum weiterhin erfüllt. In seinem Stabilitätsprogramm 2016 kündigt Luxemburg jedoch an, beim mittelfristigen Haushaltsziel von einem strukturellen Überschuss von 0,5 % des BIP bis 2016 auf ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP ab 2017 überzugehen. Gemäß dem Stabilitätsprogramm soll die Schuldenquote allmählich auf 23,5 % des BIP im Jahr 2020 ansteigen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel, mit Ausnahme der Jahre 2017 und 2018, in denen es optimistisch ist. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte der strukturelle Überschuss im Jahr 2016 auf 1,4 % des BIP und im Jahr 2017 auf 0,3 % des BIP sinken und damit weiterhin über dem mittelfristigen Haushaltsziel liegen. Etwaige künftige Abweichungen würden vor dem Hintergrund der Anforderung bewertet, den strukturellen Haushaltssaldo auf dem Niveau des mittelfristigen Haushaltsziels zu halten, wobei auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, insbesondere im Bereich der Renten, zu achten ist. Ausgehend von seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass Luxemburg die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich erfüllt.
- (6) Die luxemburgischen Behörden haben die Grundzüge einer umfassenden Steuerreform bekannt gegeben, die 2017 in Kraft treten soll. Diese Reform sieht

⁷

SWD(2016) 84 final.

⁸

COM(2014) 494 final.

insbesondere Änderungen im Bereich der direkten Besteuerung von Privatpersonen und Unternehmen vor. Ziel ist eine schrittweise Absenkung des Körperschaftsteuersatzes (zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) und eine progressivere Einkommensteuer (für mehr Gerechtigkeit). Gleichzeitig könnte eine Erhöhung bestimmter Steueraufwendungen, insbesondere im Bereich des Wohnungswesens, zu einer Verengung der Steuerbemessungsgrundlage führen. Des Weiteren könnten sich einige internationale Entwicklungen auf die Gestaltung des Steuersystems in Luxemburg auswirken, was zeigt, dass zumindest ein Teil der Steuereinnahmen ungewiss ist. Um die Vorhersehbarkeit der Steuereinnahmen zu gewährleisten, könnte die Steuerbemessungsgrundlage noch erweitert werden, insbesondere durch eine Überarbeitung der derzeit niedrigen Besteuerung von Wohneigentum und durch einen stärkeren Rückgriff auf andere Quellen wie Umweltsteuern. In dieser Hinsicht ermöglicht die Abschaffung der Patentbox eine gewisse Erweiterung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage. Annahme und Umsetzung der Steuerreformen werden im Rahmen des Europäischen Semesters auch weiterhin genau beobachtet.

- (7) Im Bewusstsein der Risiken, die mit der starken Abhängigkeit vom Finanzsektor einhergehen, haben die luxemburgischen Behörden versucht, die Wirtschaft zu diversifizieren. Das Potenzial zur Erschließung alternativer Wachstumsquellen steckt aufgrund der hohen Arbeitskosten in Luxemburg 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. Ein weiterer Ausbau des bereits florierenden nichtfinanziellen Dienstleistungssektors könnte ebenfalls zur Diversifizierung der Wirtschaft beitragen. Auch eine Verringerung oder Beseitigung der bestehenden 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 unerlässlich. Wie aus der Analyse im Länderbericht hervorgeht, ist Luxemburg das Land in der EU mit den restriktivsten Regelungen in den Bereichen Unternehmensdienstleistungen und Einzelhandel. Die größten Einschränkungen gibt es bei den Vorgaben für Beteiligungen, Stimmrechte und multidisziplinäre Tätigkeiten im Unternehmensdienstleistungssektor sowie bei den Betriebs- und Niederlassungsanforderungen im Einzelhandel.
- (8) Der stetige Anstieg der Häuserpreise in den letzten Jahrzehnten könnte zusammen mit der prognostizierten starken Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in den kommenden Jahren zu einem Engpass führen, der sich nachteilig auf den vorhergesagten Anstieg der Bevölkerungszahlen und des Arbeitskräfteangebots auswirkt. Diese Prognose ist umso wahrscheinlicher, als die Wirtschaft in weiten Teilen von der Leistung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus den Nachbarländern abhängig ist, die etwa ein Drittel aller Erwerbstätigen ausmachen. Die Dynamik der Wohnimmobilienpreise entsteht durch ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, das insbesondere auf den Mangel an verfügbarem und bezahlbarem Wohnraum zurückzuführen ist. Fehlendes Land für Neubauten sowie suboptimale Baugenehmigungsverfahren behindern die Flexibilität des Wohnraumangebots. Auch ist es wahrscheinlich, dass angesichts des starren Wohnraumangebots ein Großteil der derzeit verfügbaren Steuervergünstigungen in die Wohnpreise kapitalisiert wird.

Ferner könnten größere Anstrengungen bei der Bereitstellung von Sozialwohnungen zu erschwinglichen Preisen unternommen werden. Nicht nur halten die aktuellen Bedingungen auf dem Immobilienmarkt Haushalte davon ab, ihren Wohnsitz in Luxemburg zu begründen, sondern sie verschärfen auch das Problem der Verkehrsüberlastung und Umweltverschmutzung. Die neuen demografischen Prognosen aus dem Bericht 2015 über die Bevölkerungsalterung machen die Dringlichkeit deutlich, mit der Investitionsengpässe in den Bereichen Verkehr und Wohnungsbau beseitigt werden müssen, und sollten in die kommenden vier sektoralen Pläne zu Wohnungswesen, Verkehr, Gewerbegebiete und Landschaften einfließen.

- (9) Die Tatsache, dass in einigen Sektoren die Lohnentwicklung nicht mit der Produktivitätsentwicklung korreliert, kann ein Hindernis für die wirtschaftliche Diversifizierung darstellen. Dies schränkt die Sektoren weiter ein, sodass im Wesentlichen nur die Branchen mit hoher Wertschöpfung übrig bleiben. Im Laufe der letzten zehn Jahre sind die Lohnstückkosten in Luxemburg schneller angestiegen als in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Eine für die gesamte Wirtschaft gültige automatische Lohn-/Gehaltsindexierung trägt zur Einschränkung des Lohngefälles zwischen den Sektoren bei und kann dazu führen, dass Unterschiede bei der Arbeitsproduktivität unberücksichtigt bleiben. Das anhaltend niedrige Inflationsumfeld hat die automatische Indexierung hinausgezögert und zu moderaten Lohn- und Gehaltsentwicklungen geführt. Infolge der schwachen Lohn- und Gehaltsentwicklungen und der Produktionssteigerung haben die Einbußen bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit nachgelassen. In diesem Zusammenhang ist eine Beobachtung der Lohn- und Gehaltsentwicklungen gerechtfertigt.
- (10) Auf lange Sicht bleiben die altersbedingten Verbindlichkeiten, insbesondere in Bezug auf die Kosten der Altersversorgung, ein Risiko. Bei der Schließung der Lücke zwischen dem gesetzlichen und dem tatsächlichen Renteneintrittsalter hat Luxemburg durch die Einschränkung der Vorruhestandsregelungen begrenzte Fortschritte gemacht. Im Juli 2015 wurde dem Parlament ein Gesetzentwurf zur Änderung der Vorruhestandsregelungen vorgelegt. Zwar wurde eine Regelung abgeschafft, doch wurden andererseits die Zugangsvoraussetzungen für andere Vorruhestandsregelungen gelockert. Im Juli 2015 wurde ein Gesetz zur Wiedereingliederung von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit verabschiedet, das seit dem 1. Januar 2016 in Kraft ist. Dieses erlaubt es Arbeitnehmern mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, in einem Beschäftigungsverhältnis zu bleiben, sodass die Zahl der Menschen, die eine Vorruhestandsregelung in Anspruch nehmen, voraussichtlich zurückgeht. Der Vorruhestand ist nach wie vor weit verbreitet und es gibt nur bedingt Anreize für einen längeren Verbleib in der Berufstätigkeit. Es fehlt nach wie vor an einer echten Alterspolitik, um ältere Arbeitnehmer länger in einem Beschäftigungsverhältnis zu halten und Anreize und Qualifikationen für die berufliche Wiedereingliederung anzubieten. Der so genannte „Alterspakt“ zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten wird derzeit noch im Parlament erörtert.
- (11) Gemäß der Rentenreform von 2012 sollte alle fünf Jahre ein Kontroll- und Bewertungsverfahren bezüglich der Nachhaltigkeit des Rentensystems durchgeführt werden. Die Regierung bekräftigte ihre Absicht, die ursprünglich für 2017 geplante Bewertung auf 2016 vorzuziehen; dazu hat sie eine Arbeitsgruppe zur Rententhematik eingesetzt, die mit der Durchführung der Bewertung betraut wurde.

Keinerlei Fortschritte gab es bei der seinerzeit vom Rat empfohlenen Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung. Luxemburg ist der einzige EU-Mitgliedstaat, in dem keine weitere Anhebung des gesetzlichen Alters des Eintritts in den Ruhestand bzw. Vorruhestand für den Zeitraum 2013-2060 festgelegt wurde. Zwar wurde in dem Bericht 2015 über die Bevölkerungsalterung der prognostizierte Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben nach unten korrigiert; dies geht jedoch nicht auf Reformen, sondern fast ausschließlich auf die günstigeren demografischen Prognosen zurück. Selbst nach der Korrektur nach unten bleibt der Anstieg der Rentenausgaben der höchste in der EU. Darüber hinaus ergeben sich für Luxemburg Risiken im Zusammenhang mit dem erwarteten Anstieg der Langzeitpflegekosten, die im Verhältnis zum BIP zu den höchsten aller Mitgliedstaaten gehören. Dies wiederum scheint darauf zurückzugehen, dass Luxemburg voraussichtlich den höchsten Anstieg des Anteils der abhängigen Bevölkerung bis 2060 in der EU verzeichnen wird. Es wurden erste Arbeiten hinsichtlich einer Reform durchgeführt, die eine langfristige Tragfähigkeit der Pflegeversicherung gewährleisten soll.

- (12) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Luxemburgs umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 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. Die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 wider.
- (13) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft und ist zu der Auffassung⁹ gelangt, dass Luxemburg den Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich einhält.

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2016 und 2017

1. die langfristige Tragfähigkeit des staatlichen Altersvorsorgesystems gewährleistet, indem die Vorruhestandsregelungen weiter eingeschränkt, das gesetzliche Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt und mehr Anreize für einen längeren Verbleib in der Berufstätigkeit geschaffen werden;
2. Investitions- und Innovationshemmnisse beseitigt, die die wirtschaftliche Entwicklung im Unternehmensdienstleistungssektor bremsen, sowie gegen Engpässe vorgeht, die Investitionen in den Wohnungsbau hemmen.

⁹

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

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*