



Brüssel, den 23.5.2022
COM(2022) 618 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2022 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2022**

{SWD(2022) 618 final} - {SWD(2022) 640 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2022

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 Entschließungen 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) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität² trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen — durch die Union finanzierten — fiskalischen Impuls gesorgt. Die Fazilität trägt zur wirtschaftlichen Erholung und zur Durchführung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen bei, die insbesondere auf die Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels ausgerichtet sind und die Widerstandsfähigkeit und das Potenzialwachstum der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten stärken sollen. Sie wird außerdem mittel- und langfristige zur Stärkung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Der maximale finanzielle Beitrag, der jedem Mitgliedstaat im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität gewährt werden kann, wurde gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 am [XX] Juni 2022 angepasst.
- (2) Am 24. November 2021 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2022 eingeleitet wurde. Darin trug sie der im Mai 2021 auf dem Sozialgipfel von Porto bekräftigten gemeinsamen Verpflichtung Rechnung, die vom

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission am 17. November 2017 proklamierte europäische Säule sozialer Rechte weiter umzusetzen. Der Europäische Rat billigte die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts 2022 am 25. März 2022. Am 24. November 2021 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem Luxemburg nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung³ durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 5. April 2022 vom Rat angenommen wurde, sowie den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022, in dem die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte analysiert werden und der am 14. März 2022 vom Rat angenommen wurde.

- (3) Russlands Invasion der Ukraine, die unmittelbar nach der weltweiten Pandemie erfolgte, hat den geopolitischen und wirtschaftlichen Kontext erheblich verändert. Sie hat auch die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen, beispielsweise die Energie- und Lebensmittelpreise steigen lassen und die Wachstumsaussichten verschlechtert. Die höheren Energiepreise belasten insbesondere die finanziell schwachen Haushalte, die von Energiearmut bedroht sind oder bereits darunter leiden. Des Weiteren erlebt die EU einen beispiellosen Zustrom von Flüchtlingen aus der Ukraine. In diesem Zusammenhang kam am 4. März 2022 erstmals die Richtlinie über vorübergehenden Schutz zur Anwendung⁴ und wurde aus der Ukraine vertriebenen Menschen das Aufenthaltsrecht in der EU sowie das Recht auf Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheitsversorgung, zu Wohnungs- und Sozialleistungen gewährt.
- (4) Angesichts der sich rasch wandelnden wirtschaftlichen und geopolitischen Lage wird im Rahmen des Europäischen Semesters im Jahr 2022 die umfassende Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik weitergeführt und gleichzeitig, wie im Jahreswachstumsbericht 2022 dargelegt, den Anforderungen an die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung getragen. Die Durchführung der angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne ist für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters von entscheidender Bedeutung, da von diesen Plänen alle einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen aus den Jahren 2019 und 2020 oder wesentliche Teile davon erfasst werden. Die länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 bleiben auch für die Aufbau- und Resilienzpläne, die gemäß den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert werden, relevant; hinzu kommen gegebenenfalls weitere länderspezifische Empfehlungen, die bis zur Vorlage des geänderten Plans formuliert wurden.
- (5) Die allgemeine Ausweichklausel ist seit März 2020 aktiviert.⁵ In ihrer Mitteilung vom 3. März 2021⁶ vertrat die Kommission zudem die Auffassung, dass der Beschluss über

³ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1.

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt, Brüssel, COM(2020) 123 final vom 20.3.2020.

die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel eine Gesamtbewertung der Wirtschaftslage darstellen sollte, wobei das Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der EU oder im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019) als zentrales quantitatives Kriterium zu betrachten sei. Die gestiegene Unsicherheit und starke Abwärtsrisiken bei den wirtschaftlichen Aussichten angesichts des Krieges in Europa, des beispiellosen Anstiegs der Energiepreise und der anhaltenden Lieferkettenprobleme rechtfertigen die Verlängerung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts bis einschließlich 2023.

- (6) Im Einklang mit dem Ansatz in der Stellungnahme des Rates vom 18. Juni 2021 zum Stabilitätsprogramm 2021 wird der haushaltspolitische Kurs derzeit am besten als Veränderung der Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) ohne durch die COVID-19-Krise bedingte befristete Sofortmaßnahmen und einschließlich der durch nicht rückzahlbare Hilfen (Zuschüsse) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum gemessen.⁷ Neben dem haushaltspolitischen Gesamtkurs wird bei der Bewertung, ob die nationale Finanzpolitik vorsichtig ist und ihre Zusammensetzung eine nachhaltige Erholung begünstigt, die mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel im Einklang steht, auch der Entwicklung der national finanzierten⁸ laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und COVID-19-krisenbedingte befristete Sofortmaßnahmen) und Investitionen Aufmerksamkeit geschenkt.
- (7) Am 2. März 2022 nahm die Kommission eine Mitteilung mit allgemeinen Leitlinien für die Haushaltspolitik im Jahr 2023 an, mit der die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und somit die politische Koordinierung gestärkt werden soll.⁹ Ausgehend von den makroökonomischen Aussichten in der Winterprognose 2022 stellte die Kommission fest, dass es angemessen wäre, von einem insgesamt stützenden haushaltspolitischen Kurs in den Jahren 2020-2022 zu einem weitgehend neutralen haushaltspolitischen Kurs im Jahr 2023 überzugehen, gleichzeitig aber die Bereitschaft zu erhalten, auf die sich weiterentwickelnde Wirtschaftslage zu reagieren. Die Kommission hielt fest, dass bei den haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 weiterhin zwischen den Mitgliedstaaten differenziert und möglichen länderübergreifenden Spillover-Effekten Rechnung getragen werden sollte. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Leitlinien in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu berücksichtigen. Die Kommission sicherte zu, die wirtschaftlichen Entwicklungen genau zu beobachten und ihre politischen Leitlinien erforderlichenfalls anzupassen, spätestens jedoch im Rahmen des Frühjahrspakets zum Europäischen Semester Ende Mai 2022.

⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat – Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion (COM(2021) 105 final vom 3.3.2021).

⁷ Bei den Schätzungen zum haushaltspolitischen Kurs und seinen Komponenten in dieser Empfehlung handelt es sich um Schätzungen der Kommission, die auf den Annahmen beruhen, die der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission zugrunde liegen. Die von der Kommission vorgenommenen Schätzungen des mittelfristigen Potenzialwachstums lassen die positiven Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die dem Potenzialwachstum einen Schub verleihen könnten.

⁸ Nicht durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus anderen EU-Fonds finanziert.

⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat: Haushaltspolitische Leitlinien für 2023 (COM(2022) 85 final vom 2.3.2022).

- (8) Was die haushaltspolitischen Leitlinien vom 2. März 2022 betrifft, so tragen die haushaltspolitischen Empfehlungen für 2023 den schlechteren Konjunkturaussichten, der größeren Unsicherheit und weiteren Abwärtsrisiken sowie der gegenüber der Winterprognose höheren Inflation Rechnung. Vor diesem Hintergrund müssen im Rahmen der haushaltspolitischen Reaktion die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel und die Energieversorgungssicherheit erhöht und die Kaufkraft finanziell besonders schwacher Haushalte gestützt werden, um durch gezielte und befristete Maßnahmen die Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise abzufedern und dazu beizutragen, den Inflationsdruck aus Zweitrundeneffekten zu begrenzen. Die Haushaltspolitik muss flexibel bleiben, damit sie sich an die sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen anpassen kann, und sie muss nach Ländern differenziert werden, wobei die jeweilige Haushalts- und Wirtschaftslage – auch im Hinblick auf die Anfälligkeit für die Krise und den Zustrom von Vertriebenen aus der Ukraine – zu berücksichtigen ist.
- (9) Am 30. April 2021 legte Luxemburg der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Aufbau- und Resilienzpläne auf der Grundlage der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien im Hinblick auf deren Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz bewertet. Am 13. Juli 2021 nahm der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs¹⁰ an. Die Freigabe der Tranchen erfolgt vorbehaltlich eines Beschlusses der Kommission nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241, wonach Luxemburg in zufriedenstellender Weise die einschlägigen, im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten Etappenziele und Zielwerte erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erfüllung setzt immer voraus, dass von zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder abgewichen wurde.
- (10) Am 29. April 2022 legte Luxemburg im Einklang mit Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein nationales Reformprogramm 2022 und sein Stabilitätsprogramm 2022 vor. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Im Einklang mit Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 wird im nationalen Reformprogramm 2022 auch der halbjährlichen Berichterstattung von Luxemburg über die Fortschritte bei der Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans Rechnung getragen.
- (11) Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht Luxemburg 2022¹¹. Darin werden die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Jahre 2019, 2020 und 2021 bewertet und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs anhand des Aufbau- und Resilienzscoreboards dargestellt. Basierend auf dieser Bewertung wird im Länderbericht Handlungsbedarf in Bezug auf Herausforderungen aufgezeigt, die im Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und es werden neu entstandene und sich derzeit abzeichnende Herausforderungen, die sich beispielsweise aus der Invasion der Ukraine ergeben, genannt. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der EU in den Bereichen Beschäftigung, Qualifikationen und

¹⁰ Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs (ST 10155/2021;

¹¹ SWD(2022) 618 final.

Armutsbekämpfung sowie im Hinblick auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

- (12) Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Luxemburg, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel in den Jahren 2020 und 2021 alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die anschließende Erholung zu fördern. Er empfahl Luxemburg ferner, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen es zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen. Den von Eurostat validierten Daten zufolge verbesserte sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Luxemburgs 2021 von einem Defizit in Höhe von 3,4 % des BIP im Jahr 2020 auf einen Überschuss von 0,9 % im Jahr 2021. Die fiskalpolitische Reaktion Luxemburgs unterstützte 2021 die wirtschaftliche Erholung, während die befristeten Soforthilfemaßnahmen von 2,4 % des BIP im Jahr 2020 auf 0,7 % im Jahr 2021 zurückgingen. Die von Luxemburg 2021 getroffenen Maßnahmen stehen mit der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 in Einklang. Die von der Regierung in den Jahren 2020 und 2021 beschlossenen diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen waren befristet oder wurden durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert. Nach den von Eurostat validierten Daten belief sich der gesamtstaatliche Schuldenstand 2021 auf 24,4 % des BIP.
- (13) Das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist für 2022 vorsichtig und danach realistisch. Nach dem Stabilitätsprogramm 2022 dürfte das reale BIP-Wachstum 2022 bei 1,4 % und 2023 bei 2,9 % liegen. Im Vergleich dazu geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2022 von einem Wachstum des realen BIP von 2,2 % im Jahr 2022 und 2,7 % im Jahr 2023 aus. Die Differenz von 0,8 Prozentpunkten im Jahr 2022 liegt hauptsächlich an höheren Investitionserwartungen und einem positiven Beitrag der Nettoausfuhren am Wachstum des realen BIP in der Prognose der Kommission. In ihrem Stabilitätsprogramm 2022 geht die Regierung davon aus, dass der Gesamtsaldo des Staates 2022 auf 0,7 % des BIP und 2023 auf 0,4 % des BIP zurückgehen wird. Die Abnahme im Jahr 2022 spiegelt vor allem höhere Ausgaben für die Vergütungen von Arbeitnehmern, Investitionen und Sozialleistungen wider, während auf der Einnahmenseite die laufende Einkommen- und Vermögensteuern zurückgehen dürften. Dem Programm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote 2022 auf 25,4 % und 2023 weiter auf 25,8 % des BIP steigen. Auf der Grundlage der zum Stichtag der Prognose bekannten politischen Maßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose für 2022 von einem Defizit von 0,1 % des BIP und für 2023 von einem Überschuss von 0,1 % aus. Die Projektion der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission gelangt zu einer geringeren gesamtstaatlichen Schuldenquote von 24,7 % im Jahr 2022 und 25,1 % im Jahr 2023.

Auf Grundlage der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission wird die mittelfristige Potenzialwachstumsrate im Zehn-Jahres-Durchschnitt auf 2,6 % veranschlagt. Diese Schätzung lässt jedoch die Auswirkungen der im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reformen unberücksichtigt, die das Potenzialwachstum Luxemburgs steigern können.

- (14) 2022 ließ die Regierung die meisten in Reaktion auf die COVID-19-Krise ergriffenen Maßnahmen auslaufen, sodass mit einem Rückgang der befristeten Soforthilfemaßnahmen von 0,7 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,1 % im Jahr 2022 gerechnet wird. Das öffentliche Defizit wird von den Maßnahmen beeinflusst, die

ergriffen wurden, um den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise entgegenzuwirken; sie werden in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 auf 0,8 % des BIP und für 2023 auf 0,2 % des BIP geschätzt.¹² Bei diesen Maßnahmen handelt es sich hauptsächlich um Steuergutschriften für Energie, soziale Transferleistungen für ärmere Haushalte, Kürzungen bei indirekten Steuern auf den Energieverbrauch und Zuschüsse für die Produktion. Diese Maßnahmen sind laut Ankündigung zumeist befristeter Art. Sollten die Energiepreise aber auch 2023 hoch bleiben, könnten einige von diesen Maßnahmen fortgeführt werden. Einige dieser Maßnahmen, insbesondere die allgemeine Senkung der Verbrauchssteuern auf Kraftstoffe im Jahr 2022, sind nicht zielgerichtet. Das öffentliche Defizit wird auch von den Kosten für die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine beeinflusst, die in der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für 2022 und für 2023 auf 0,1 % bzw. 0,2 % des BIP projiziert werden.¹³

- (15) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Luxemburg¹⁴, im Jahr 2022 unter Berücksichtigung des von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehenden Impulses einen stützenden finanzpolitischen Kurs zu verfolgen und die national finanzierten Investitionen aufrechtzuerhalten. Überdies empfahl er Luxemburg – wenn die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen –, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und gleichzeitig zur Steigerung des Wachstumspotenzials die Investitionen zu erhöhen.
- (16) Für 2022 wird laut Frühjahrsprognose der Kommission 2022 unter Berücksichtigung der in Luxemburgs Stabilitätsprogramm 2022 enthaltenen Informationen davon ausgegangen, dass der haushaltspolitische Kurs, wie vom Rat empfohlen, unterstützend bei -1,3 % des BIP liegen wird.¹⁵ Luxemburg sieht weiterhin Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung der Erholung vor und beabsichtigt gemäß der Empfehlung des Rates, zusätzliche Investitionen mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität zu finanzieren. Der positive Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Mittel finanzierten Ausgaben wird sich im Vergleich zu 2021 voraussichtlich stabil bleiben. Bei national finanzierten Investitionen wird für 2022 von einem expansiven Beitrag von 0,1 BIP-Prozentpunkten zum haushaltspolitischen Kurs ausgegangen.¹⁶ Daher plant Luxemburg, gemäß der Empfehlung des Rates national finanzierte Investitionen

¹² Die Zahlen geben die Höhe der jährlichen Haushaltskosten für die seit Herbst 2021 ergriffenen Maßnahmen wieder, einschließlich laufender Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben.

¹³ Die Gesamtzahl der Vertriebenen aus der Ukraine dürfte in der EU bis Ende 2022 allmählich die Marke von 6 Millionen erreichen. Ihre geografische Verteilung wird auf der Grundlage der Größe der bestehenden Diaspora, der relativen Bevölkerung des Aufnahmemitgliedstaats und der tatsächlichen Verteilung der Vertriebenen aus der Ukraine in der gesamten EU ab März 2022 geschätzt. Für die Haushaltskosten pro Person basieren die Schätzungen auf dem Euromod-Mikrosimulationsmodell der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, wobei sowohl etwaige zustehende Geldleistungen als auch Sachleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung berücksichtigt werden.

¹⁴ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2021 (ABl. C 304 vom 29.7.2021, S. 73).

¹⁵ Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über (unter) dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive (kontraktive) Haushaltspolitik hinweist.

¹⁶ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 0,1 BIP-Prozentpunkten erwartet.

aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2022 einen expansiven Beitrag von 1,2 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dieser erhebliche expansive Beitrag umfasst die zusätzlichen Auswirkungen der Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Anstiegs der Energiepreise (0,5 BIP-Prozentpunkte) sowie die Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,1 BIP-Prozentpunkte), während höhere Vergütungen für Arbeitnehmer und soziale Transferleistungen (0,3 % des BIP) ebenfalls zum Anstieg der laufenden Nettoausgaben beitragen werden.

- (17) Für 2023 wird laut Frühjahrsprognose der Kommission 2022 ausgegangen, dass der haushaltspolitische Kurs unter der Annahme einer unveränderten Politik bei +0,5 % des BIP liegen wird.¹⁷ Luxemburg wird 2023 voraussichtlich weiterhin Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen zur Unterstützung der Erholung nutzen. Bei national finanzierten Investitionen wird für 2023 von einem expansiven Beitrag von 0,1 BIP-Prozentpunkten zum haushaltspolitischen Kurs ausgegangen.¹⁸ Gleichzeitig wird erwartet, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 einen kontraktiven Beitrag von 0,5 BIP-Prozentpunkten zum fiskalischen Gesamtkurs leisten wird. Dies umfasst die Auswirkungen des allmählichen Auslaufens der Maßnahmen gegen die gestiegenen Energiepreise (0,3 % des BIP).
- (18) Im Stabilitätsprogramm 2022 wird davon ausgegangen, dass das gesamtstaatliche Defizit schrittweise auf 0,3 % des BIP im Jahr 2024 und 0,2 % im Jahr 2025 zurückgehen wird. Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo soll somit den Programmzeitraum hindurch unter 3 % des BIP bleiben. Diesen Projekten liegen etwas höhere Einnahmen und stabile Ausgaben im Verhältnis zum BIP zugrunde. Dem Programm zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote bis 2025 ansteigen mit einer Zunahme auf 26,2 % im Jahr 2024 und einer Stabilisierung bei 26,2 % im Jahr 2025. Nach Analyse der Kommission scheinen die Risiken für die Schuldentragfähigkeit mittelfristig niedrig zu sein.
- (19) Die COVID-19-Krise hatte geringere Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen als in anderen Mitgliedstaaten, und bei den maßgeblichen Indikatoren wird 2022 eine Verbesserung erwartet. Die demografischen Tendenzen werden sich jedoch in den nächsten Jahrzehnten stärker auf die Staatsausgaben auswirken. Dies liegt insbesondere daran, dass die Zahl der Rentner pro Arbeitnehmer aufgrund der Alterung der Bevölkerung und der Verlangsamung der Nettowanderungsbewegungen steigen dürfte. Bei Festhalten an der bisherigen Politik wird Luxemburg bis 2070 mit einer der EU-weit stärksten Erhöhungen der Rentenausgaben im Verhältnis zum BIP konfrontiert sein. Die Rentenausgaben würden in diesem Fall 18 % des BIP betragen (gegenüber 9 % 2019) und zu den höchsten der EU zählen. Der gesamtstaatliche Schuldenstand würde sich dadurch beträchtlich erhöhen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden. Eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters hätte die vorteilhafteste makroökonomische Wirkung, da dieser

¹⁷ Ein negatives (positives) Vorzeichen des Indikators bedeutet, dass das Wachstum der Primärausgaben über (unter) dem mittelfristigen Wirtschaftswachstum liegt, was auf eine expansive (kontraktive) Haushaltspolitik hinweist.

¹⁸ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 0,2 BIP-Prozentpunkten erwartet.

Faktor das größte Potenzial zur Reduzierung der Rentenausgaben birgt. Ein höherer Anteil älterer Arbeitskräfte unter den Beschäftigten würde wiederum das Wirtschaftswachstum stützen. Im nationalen Aufbau- und Resilienzplan wird die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems ebenso wenig berücksichtigt wie die negativen Auswirkungen von Vorruhestandsregelungen und finanziellen Anreizen für einen frühzeitigen Austritt aus dem Arbeitsmarkt, die die geringe Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte erklären. Ein frühes Einleiten von Reformen mit dem Ziel, Vorruhestandsregelungen zu begrenzen und bei älteren Arbeitskräften eine Verlagerung der Präferenz zum längeren Verbleib im Erwerbsleben herbeizuführen, würde eine schrittweise Umsetzung erlauben und für mehr Fairness zwischen den Generationen sorgen.

- (20) Die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung in der EU ist von entscheidender Bedeutung, um i) Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen zu vermeiden, ii) eine faire Behandlung der Steuerzahler sicherzustellen und iii) die öffentlichen Finanzen zu sichern. Luxemburg ist eine kleine, offene Volkswirtschaft mit einem großen integrierten Finanzsektor, was die umfangreichen Finanzströme größtenteils erklärt. Diese umfangreichen Finanzströme spiegeln jedoch auch die starke Präsenz von Unternehmen unter ausländischer Kontrolle wider, die an gruppeninternen Finanzierungen und Kassentransaktionen beteiligt sind. Ein besonderer Anlass zur Sorge ist ein fehlender Steuerabzug an der Quelle – oder gleichwertige Maßnahmen bei Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren in Länder und Gebiete mit niedrigen oder Nullsteuersätzen über die auf der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete verzeichneten Länder und Gebiete hinaus.¹⁹ Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren von in Luxemburg ansässigen Unternehmen in Länder und Gebiete außerhalb der EU könnten nur gering oder gar nicht besteuert werden, wenn diese Zahlungen in den Empfängerländern oder -gebieten keiner oder nur einer geringfügigen Besteuerung unterliegen. Luxemburg hat einige Schritte zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung unternommen. Bislang waren die Maßnahmen jedoch begrenzt und reichten nicht aus, um das Problem der Zahlungen ins Ausland zu beheben, die von multinationalen Unternehmen zur aggressiven Steuerplanung ausgenutzt werden könnten.
- (21) Nach den Kriterien des Artikels 19 Absatz 3 Buchstabe b und des Anhangs V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 umfasst der Aufbau- und Resilienzplan eine Vielzahl sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 durchgeführt werden sollen. Diese tragen dazu bei, alle oder einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu bewältigen, die der Rat in den Jahren 2019 und 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters in seinen Empfehlungen an Luxemburg sowie gegebenenfalls in weiteren bis zur Annahme des Plans abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen dargelegt hat. Diese Herausforderungen betreffen vor allem die Resilienz des Gesundheitssystems, die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel, die Knappheit an erschwinglichem Wohnraum und die institutionelle Resilienz des Rahmens zur Bekämpfung der Geldwäsche. Der Plan umfasst Maßnahmen zur Erhöhung des öffentlichen Angebots an erschwinglichem Wohnraum. Er umfasst auch Investitionen in die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und in einen nachhaltigen Verkehr, welche dazu beitragen, die Wirtschaft schrittweise zu dekarbonisieren. Digitale öffentliche Dienste und ein umfangreiches öffentliches

¹⁹ Schlussfolgerungen des Rates vom 24. Februar 2022 zur überarbeiteten EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke, ABl. C 103/01 vom 3.2.2022, S. 1.

Forschungs- und Innovationsprojekt im Bereich der Quantenkommunikationstechnologien würde die Unternehmensinvestitionen stimulieren und das mittelfristige Produktivitätswachstum ankurbeln. Bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung umfasst der Plan eine Kombination von Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und zur Stärkung des Rahmens für die Beaufsichtigung von Finanzdienstleistern. Die im Plan dargelegte Qualifikationsstrategie und die Ausbildungsprogramme, darunter ein spezielles Ziel für ältere Arbeitnehmer, sollten dazu beitragen, die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

- (22) Mit der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs dürften der ökologische und der digitale Wandel weiter gefördert werden. Der Betrag, der Maßnahmen zur Verwirklichung der Klimaschutzziele zugewiesen wird, entspricht 61 % der Gesamtmittelausstattung des Plans Luxemburgs, während die Maßnahmen zur Unterstützung der Ziele im Digitalbereich 32 % ausmachen. Die vollständige Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans gemäß den einschlägigen Etappenzielen und Zielwerten wird Luxemburg dabei helfen, die Folgen der COVID-19-Krise rasch zu überwinden und gleichzeitig seine Resilienz zu stärken. Die systematische Einbeziehung der Sozialpartner und anderer einschlägiger Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, nicht im Plan enthaltener wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor wichtig, da nur so ein umfassendes Engagement für das politische Gesamtkonzept gewährleistet werden kann.
- (23) Luxemburg hat die Partnerschaftsvereinbarung und andere Programmunterlagen der Kohäsionspolitik noch nicht vorgelegt.²⁰ Entsprechend der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 wird Luxemburg die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen bei der Programmplanung 2021–2027 der Kohäsionsfondsmittel berücksichtigen. Dies ist unabdingbar, um die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung aus den Kohäsionsfonds zu verbessern, ihren Mehrwert zu maximieren und dabei gleichzeitig die Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz zwischen diesen Fonds und anderen Unionsinstrumenten und -mitteln zu fördern. Die erfolgreiche Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und der kohäsionspolitischen Programme setzt zudem voraus, dass die Engpässe bei den Investitionen zur Förderung des ökologischen und des digitalen Wandels und der ausgewogenen territorialen Entwicklung beseitigt werden.
- (24) Neben den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan angegangen werden, sieht sich Luxemburg einer Reihe zusätzlicher Herausforderungen konfrontiert, die insbesondere die wachsende Ungleichheit im Bildungswesen betreffen. Das luxemburgische Bildungssystem ist durch den Gebrauch von drei Sprachen (Luxemburgisch, Deutsch und Französisch) sowie durch eine hohe Zahl von Schülern mit unterschiedlichem sozioökonomischen und sprachlichem Hintergrund gekennzeichnet. Die Ergebnisse internationaler Tests deuten darauf hin, dass die Grundfertigkeiten der Schülerinnen und Schüler unter dem

²⁰ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

EU-Durchschnitt liegen und stark mit deren sozioökonomischem und sprachlichem Hintergrund verknüpft sind. Bei der internationalen Schulleistungsstudie 2018 der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde für Luxemburg bei den Lesefähigkeiten einer der EU-weit größten Abstände zwischen bevorteilten und benachteiligten Schülerinnen und Schülern festgestellt. Die Ungleichheiten werden durch die mehrsprachige Beschulung und die Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf verschiedene Schullaufbahnen in einem frühen Stadium verstärkt. Das Bildungssystem stätet nicht alle Schülerinnen und Schüler mit ausreichenden Fertigkeiten im Bereich der Mehrsprachigkeit und der Grundfertigkeiten aus, damit sie den Anforderungen des luxemburgischen Arbeitsmarktes gerecht werden können. Eine individualisierte Unterstützung könnte zur vollständigen Erschließung des Entwicklungspotenzials und zur Inklusion aller Schülerinnen und Schüler beitragen. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des nationalen Observatoriums für die Qualität der Schulen von 2020 besteht Spielraum für Verbesserungen der Verwaltung des Bildungssystems sowie für die Weiterentwicklung der Evaluierungsinstrumente und der messbaren Ziele zur Förderung der Qualität und der Chancengleichheit sowohl bei den formalen als auch bei den nichtformalen Aspekten des Bildungswesens.

- (25) Im Anschluss an den Auftrag, den die Staats- und Regierungschefs der EU in der Erklärung von Versailles formuliert haben, wurde der REPowerEU-Plan aufgestellt, um die Abhängigkeit der Europäischen Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland so bald wie möglich zu beenden. Zu diesem Zweck werden im Dialog mit den Mitgliedstaaten optimal geeignete Projekte, Investitionen und Reformen auf nationaler, regionaler und Unionsebene ermittelt. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen insgesamt zu verringern und fossile Brennstoffe zunehmend von anderen Exportländern als Russland zu beziehen.
- (26) Das Energiesystem Luxemburgs ist durch eine hohe Abhängigkeit von Einfuhren und von fossilen Brennstoffen gekennzeichnet. Daten aus dem Jahr 2020 zufolge ist Luxemburg im Verhältnis zur Größe seiner Bevölkerung der größte Nettoeinführer von Energie. Es hängt fast vollständig (zu 92,5 %) von Primärenergieeinfuhren ab. Die bei Weitem vorherrschenden Energiequellen sind Öl und Gas; auf Öl entfallen 68,5 %, auf Gas 17,8 % des Energieverbrauchs. Luxemburg importiert kein Öl aus Russland, das im EU-Durchschnitt 26 % der Rohöleinfuhren ausmacht. Russland ist jedoch immer noch eine relativ wichtige Quelle für Gas, das 27 % der luxemburgischen Erdgaseinfuhren liefert, ein Wert der freilich unter dem EU-Durchschnitt von 44 % liegt.²¹ Luxemburg hat sein Gasnetz mit dem Belgiens in eine gemeinsame Plattform integriert. Obwohl kurzfristig keine größeren Engpässe bestehen, werden, begleitend zum Übergang zu Energie aus erneuerbaren Quellen, weitere Investitionen notwendig sein, insbesondere in die Verstärkung und Modernisierung des Netzes. Die industrielle Nachfrage nach Gas war in den letzten Jahren stabil, während sie im kommerziellen Sektor leicht anstieg. Die Zunahme beim Gasverbrauch ging im Wesentlichen auf den Verbrauch im Wohnbereich zurück. Luxemburg muss die Herausforderung eines ungenügenden Angebots an Wohnraum bewältigen und zugleich seine Energie- und Klimaziele erreichen. Außerdem besteht Bedarf an einer Renovierung des vorhandenen Gebäudebestands. Mit einem Sparpotenzial von insgesamt 20,8 % (in GWh) stellt der Wohnbau- und -renovierungssektor die zweitgrößte Quelle für

²¹ Eurostat (2020), Anteil der Einfuhren aus Russland an den Gesamteinfuhren von Erdgas und Rohöl. Für den EU27-Durchschnitt werden die Gesamteinfuhren der EU27 aus Drittländern herangezogen. Für Luxemburg umfassen die Gesamteinfuhren auch Einfuhren aus Mitgliedstaaten.

Energieeinsparungen bis 2030 dar. Luxemburg hat den Anteil der aus erneuerbaren Quellen gewonnenen Energien von 5 % im Jahr 2015 auf 12 % im Jahr 2020 gesteigert. Es ist jedoch nach wie vor einer der Mitgliedstaaten mit dem geringsten Anteil. Entschlossene Maßnahmen sind erforderlich, damit Luxemburg seine Energieziele erreicht, im Jahr 2030 25 % seiner Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen und den Endenergieverbrauch gegenüber 2007 um 40 % auf 44 % zu senken. Die Gemeinden werden dabei eine Schlüsselrolle spielen. Die Überlastung der Straßen belastet die Wirtschaft und die ökologische Nachhaltigkeit, wobei der Verkehr für einen beträchtlichen Teil des Ölverbrauchs und für 59 % der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich ist; im EU-Durchschnitt lag dieser Anteil 2019 bei 24 %. Maßnahmen, die den Verkehr effizienter und nachhaltiger gestalten, können somit erheblich zur Verringerung der Ölabhängigkeit beitragen. Dies schlägt sich im nationalen Energie- und Klimaplan Luxemburgs nieder, nach dem der Anteil der Elektro- und Plug-in-Hybridfahrzeuge 2030 40 % betragen soll. Luxemburg hat sich selbst das Ziel gesetzt, bis 2050 klimaneutral zu werden. Luxemburgs Zielsetzungen im Hinblick auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie die Steigerung des Anteils der aus erneuerbaren Quellen gewonnenen Energie und der Energieeffizienz müssen ambitionierter gestaltet werden, um den Zielen des Pakets „Fit für 55“ zu entsprechen.

- (27) Der beschleunigte Übergang zur Klimaneutralität mit der Abkehr von fossilen Brennstoffen wird zwar in einigen Sektoren erhebliche Restrukturierungskosten verursachen, doch kann Luxemburg im Rahmen der kohäsionspolitischen Programmplanung den Mechanismus für einen gerechten Übergang nutzen, um die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs zu verringern. Darüber hinaus kann Luxemburg den Europäischen Sozialfonds Plus nutzen, um die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.
- (28) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2022 geprüft; seine Stellungnahme hierzu²² spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (29) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und ihres kollektiven Beitrags zur Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion empfahl der Rat den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen zu ergreifen, um die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets umzusetzen. Für Luxemburg spiegelt sich dies insbesondere in den nachstehenden Empfehlungen 1, 2 und 3 wider —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2022 und 2023

1. dafür sorgt, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben 2023 mit einem weitgehend neutralen fiskalpolitischen Kurs im Einklang steht, unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen; die laufenden Ausgaben erforderlichenfalls an die sich wandelnde Situation anpasst; die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energiesicherheit ausweitet, auch durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität, von REPowerEU und anderen EU-Mitteln; für die Zeit nach 2023

²² Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

eine Haushaltspolitik verfolgt, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen; die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems verbessert, insbesondere durch die Begrenzung des Vorruhestandes und die Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte. Maßnahmen ergreift, um wirksam gegen aggressive Steuerplanung vorzugehen, auch indem es sicherstellt, dass Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren in Länder und Gebiete mit niedrigen oder Nullsteuersätzen ausreichend besteuert werden;

2. seinen Aufbau- und Resilienzplan gemäß den im Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 festgelegten Etappenzielen und Zielwerten weiter durchführt; die Programmunterlagen der Kohäsionspolitik für 2021–2027 übermittelt, um die Verhandlungen mit der Kommission abschließen und sodann mit ihrer Umsetzung beginnen zu können;
3. die Auswirkungen von Ungleichheiten auf die Leistungen von Schülerinnen und Schülern verringert und die Chancengleichheit für alle im Bildungssystem fördert;
4. die Gesamtabhängigkeit von fossilen Brennstoffen reduziert, indem es den Einsatz von Energien aus erneuerbaren Quellen beschleunigt, die Stromübertragungskapazitäten erhöht und in Energieeffizienz sowohl innerhalb als auch außerhalb des Wohnungssektors investiert; die Gemeinden bei der Entwicklung detaillierter lokaler Pläne für den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen, darunter Wind- und Sonnenenergie, und für Fernwärme sowie Kühlsysteme unterstützt; die Elektrifizierung des Verkehrs weiter unterstützt und in die Netze und Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs investiert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*