C/2025/3990

20.8.2025

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 8. Juli 2025

zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Luxemburgs

(C/2025/3990)

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 (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ([1]), insbesondere auf Artikel 3 Absatz 3,

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:

Allgemeine Erwägungen

(1) Mit der Verordnung (EU) 2024/1263, die am 30. April 2024 in Kraft getreten ist, werden die Ziele des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung festgelegt, der durch Reformen und Investitionen gesunde und auf Dauer tragfähige öffentliche Finanzen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie die Resilienz fördern und übermäßige gesamtstaatliche Defizite verhindern soll. Die Verordnung sieht vor, dass der Rat und die Kommission die multilaterale Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters im Einklang mit den im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Zielen und Anforderungen durchführen. Das Europäische Semester umfasst insbesondere die Formulierung und die Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Außerdem fördert die Verordnung die nationale Eigenverantwortung für die Haushaltspolitik, rückt deren mittelfristige Ausrichtung in den Fokus und sorgt für eine wirksamere und kohärentere Durchsetzung. Jeder Mitgliedstaat muss dem Rat und der Kommission einen nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan mit seinen haushaltspolitischen Zusagen sowie seinen Reform- und Investitionszusagen vorlegen, der je nach Dauer der nationalen Legislaturperiode einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren abdeckt. Der in diesen Plänen skizzierte Nettoausgabenpfad ([2]) muss den Anforderungen der Verordnung entsprechen, insbesondere auch den Vorgaben, den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad zu bringen oder darauf zu halten oder weiterhin auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu halten und das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP zu senken und/oder darunter zu halten. Sagt ein Mitgliedstaat ein einschlägiges Reform- und Investitionspaket zu, das die in der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt, so kann der Anpassungszeitraum um bis zu drei Jahre verlängert werden.

([1]) ABl. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Nettoausgaben im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EU) 2024/1263. Demnach bezeichnet der Ausdruck „Nettoausgaben“ die Staatsausgaben ohne i) Zinsausgaben, ii) diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, iii) Ausgaben für Programme der Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, iv) nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Union finanziert werden, v) konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vi) einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

(2) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der ARF wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen unionsfinanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die Aufbau- und Resilienzfazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung bei und treibt nachhaltige Reformen und Investitionen voran, insbesondere mit dem Ziel, den grünen und den digitalen Wandel zu fördern und die Widerstandskraft der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu verbessern und die weitere Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen.

(3) Die am 27. Februar 2023 angenommene Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates ([4]) (im Folgenden „REPowerEU-Verordnung“) zielt darauf ab, die Abhängigkeit der Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland stufenweise zu beenden. Dies trägt zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der Union bei und erhöht zugleich die Nutzung erneuerbarer Energieträger, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz. Luxemburg hat seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan ein neues REPowerEU-Kapitel hinzugefügt, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden.

(4) Am 30. April 2021 legte Luxemburg der Kommission im Einklang mit Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 der genannten Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans nach den in Anhang V der Verordnung enthaltenen Leitlinien bewertet. Am 6. Juli 2021 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs ([5]), der am 13. September 2024 nach Artikel 18 Absatz 2 geändert wurde, um den für die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung verfügbaren maximalen finanziellen Beitrag zu aktualisieren und das REPowerEU-Kapitel einzubeziehen ([6]). Die Freigabe von Tranchen ist erst nach Annahme eines Beschlusses durch die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 möglich, in dem festgestellt wird, dass Luxemburg die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es inzwischen bei vorangehenden Etappenzielen und Zielwerten für dieselbe Reform oder Investition nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

(5) Am 21. Januar 2025 hat der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Empfehlung zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Luxemburgs angenommen ([7]). Der Plan wurde gemäß Artikel 11 und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2024/1263 vorgelegt, erstreckt sich auf den Zeitraum von 2025 bis 2029 und sieht eine Haushaltsbeschränkung in Form einer Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum über vier Jahre vor.

(6) Am 26. November 2024 nahm die Kommission eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs 2025 an. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht 2025 an, worin Luxemburg nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor sowie einen Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2025, in dem die Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte analysiert werden. Der Rat nahm die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets ([8]) am 13. Mai 2025 und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht am 10. März 2025 an.

(7) Am 29. Januar 2025 veröffentlichte die Kommission den Kompass für Wettbewerbsfähigkeit, einen strategischen Rahmen, mit dem die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU in den kommenden fünf Jahren gestärkt werden soll. Darin werden drei zentrale Handlungsfelder für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum genannt: i) Innovation,

([3]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs (10155/2021).

([6]) Durchführungsbeschluss des Rates zur Änderung des Durchführungsbeschlusses vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs (ST 12569/24 + ADD 1).

([7]) Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2025 zur Billigung des nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans Luxemburg (ABl. C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([8]) Empfehlung des Rates vom 13. Mai 2025 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (ABl. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

ii) Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit, und iii) Sicherheit. Um die Innovationslücke zu schließen, will die EU die industrielle Innovation fördern, das Wachstum von Start-ups durch Initiativen wie die EU-Start-up- und Scale-up-Strategie unterstützen und die Einführung fortschrittlicher Technologien wie der künstlichen Intelligenz und der Quanteninformatik vorantreiben. Mit Blick auf das Ziel einer grüneren Wirtschaft hat die Kommission einen umfassenden Aktionsplan für bezahlbare Energie und einen Deal für eine saubere Industrie vorgelegt, die sicherstellen, dass der Übergang zu sauberer Energie kosteneffizient und wettbewerbsfreundlich bleibt, insbesondere für energieintensive Wirtschaftszweige, sowie das Wachstum ankurbelt. Um übermäßige Abhängigkeiten abzubauen und die Sicherheit zu erhöhen, will die Union globale Handelspartnerschaften stärken, die Lieferketten diversifizieren und den Zugang zu kritischen Rohstoffen und sauberen Energiequellen sichern. Diese Prioritäten werden durch horizontale Erfolgsfaktoren untermauert, insbesondere durch Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Vertiefung des Binnenmarkts, Finanzierung der Wettbewerbsfähigkeit, die Spar- und Investitionsunion, Förderung von Kompetenzen und hochwertigen Arbeitsplätzen sowie bessere EU-Politikkoordinierung. Der Kompass für Wettbewerbsfähigkeit ist auf das Europäische Semester abgestimmt, sodass sichergestellt ist, dass die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit den strategischen Zielen der Kommission im Einklang steht und bei der wirtschaftspolitischen Steuerung ein einheitlicher Ansatz verfolgt wird, der in der gesamten Union nachhaltiges Wachstum, Innovation und Resilienz fördert.

(8) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2025 weiterhin parallel zur Umsetzung der ARF. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen wirksam dazu beigetragen wird, dass alle oder wesentliche Teile der in den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre genannten Herausforderungen angegangen werden. Diese länderspezifischen Empfehlungen sind darüber hinaus auch für die Bewertung der nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2021/241 geänderten Aufbau- und Resilienzpläne relevant.

(9) Die länderspezifischen Empfehlungen 2025 decken alle zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen ab, die mit den in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend angegangen wurden, wobei auch die in den länderspezifischen Empfehlungen von 2019 bis 2024 genannten einschlägigen Herausforderungen berücksichtigt werden.

(10) Am 4. Juni 2025 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht 2025 für Luxemburg. Darin werden die Fortschritte des Landes bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Luxemburg bewertet. Ausgehend von dieser Bewertung werden im Länderbericht die dringendsten Herausforderungen aufgezeigt, mit denen Luxemburg konfrontiert ist. Ferner werden in dem Bericht auch die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union für 2030 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

Bewertung des jährlichen Fortschrittsberichts

(11) Am 21. Januar 2025 empfahl der Rat für Luxemburg die folgenden Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum: 5,8 % im Jahr 2025, 4,7 % im Jahr 2026, 3,8 % im Jahr 2027, 5,4 % im Jahr 2028 und 4,7 % im Jahr 2029, was den kumulierten maximalen Wachstumsraten entspricht, die unter Bezugnahme auf das Jahr 2023 berechnet wurden (14,2 % im Jahr 2025, 19,6 % im Jahr 2026, 24,1 % im Jahr 2027, 30,8 % im Jahr 2028 und 36,9 % im Jahr 2029). Am 25. April 2025 legte Luxemburg seinen jährlichen Fortschrittsbericht ([9]) über die Einhaltung der empfohlenen Obergrenzen für das Nettoausgabenwachstum und die Umsetzung der Reformen und Investitionen vor, mit denen die in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters genannten größten Herausforderungen in Angriff genommen werden sollen. Der jährliche Fortschrittsbericht spiegelt auch die in Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 vorgeschriebene halbjährliche Berichterstattung Luxemburgs über die Fortschritte bei der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans wider.

(12) Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und seine Auswirkungen stellen eine existenzielle Herausforderung für die Europäische Union dar. Um eine rasche und signifikante Aufstockung der Verteidigungsausgaben zu bewirken, hat die Kommission eine koordinierte Aktivierung der nationalen Ausweichklausel im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlen. Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Rat am 6. März 2025 begrüßt.

(13) Nach den von Eurostat validierten Daten ([10]) hat sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Luxemburgs von einem Defizit in Höhe von 0,8 % des BIP im Jahr 2023 in einen Überschuss von 1,0 % im Jahr 2024 verwandelt, während der gesamtstaatliche Schuldenstand von 25,0 % des BIP Ende 2023 auf 26,3 % des BIP Ende 2024 stieg. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 6,2 % im Jahr 2024. Im jährlichen Fortschrittsbericht geht Luxemburg für das Jahr 2024 von einem Nettoausgabenwachstum von 6,7 % aus. Nach Schätzungen der Kommission fiel das Nettoausgabenwachstum niedriger aus als im

([9]) Die jährlichen Fortschrittsberichte 2025 sind abrufbar unter: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=de.

([10]) Eurostat-Euroindikatoren vom 22.4.2025.

jährlichen Fortschrittsbericht angegeben. Die Differenz zwischen den Berechnungen des Nettoausgabenwachstums durch die Kommission und den Schätzungen der nationalen Behörden ist darauf zurückzuführen, dass in den nationalen Projektionen von einer niedrigeren Finanzierung von Ausgaben durch Transfers aus dem EU-Haushalt ausgegangen wird. Nach Schätzungen der Kommission ist der finanzpolitische Kurs ([11]), der sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben umfasst, im Jahr 2024 als weitgehend neutral zu betrachten.

(14) Dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge wird in dem makroökonomischen Szenario, das den Haushaltsprojektionen Luxemburgs zugrunde liegt, für 2025 ein reales BIP-Wachstum von 2,5 % erwartet, während die HVPI-Inflation für 2025 mit 2,0 % veranschlagt wird. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2025 von einem Wachstum des realen BIP um 1,7 % im Jahr 2025 und von 2,0 % im Jahr 2026 sowie einer HVPI-Inflation von 2,1 % im Jahr 2025 und 1,8 % im Jahr 2026 aus.

(15) Der gesamtstaatliche Überschuss dürfte sich dem jährlichen Fortschrittsbericht zufolge im Jahr 2025 in ein Defizit in Höhe von 0,6 % des BIP verkehren, während die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2025 voraussichtlich auf 26,4 % ansteigen wird. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 7,1 % im Jahr 2025. In ihrer Frühjahrsprognose 2025 rechnet die Kommission für 2025 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 0,4 % des BIP. Die Rückkehr zu einem Defizit im Jahr 2025 ist in erster Linie auf geringere unerwartete Mehreinnahmen aus der Körperschaftsteuer und die Auswirkungen des expansiven finanzpolitischen Kurses zurückzuführen. Den Berechnungen der Kommission zufolge entsprechen diese Entwicklungen einem Nettoausgabenwachstum von 6,8 % im Jahr 2025. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2025 von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (1,2 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte bis Ende 2025 auf 25,7 % des BIP sinken. Der Rückgang der Schuldenquote im Jahr 2025 ist in erster Linie auf den Schneeballeffekt zurückzuführen, da das BIP-Wachstum höher war als die Zinszahlungen.

(16) Nach der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission dürften im Jahr 2025 wie schon im Vorjahr gesamtstaatliche Ausgaben in Höhe von 0,1 % des BIP mit nicht rückzahlbarer Unterstützung („Zuschüssen“) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Die aus nicht rückzahlbarer Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bestrittenen Ausgaben werden es ermöglichen, hochwertige Investitionen und produktivitätssteigernde Reformen zu finanzieren, ohne dass sich dies unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und den gesamtstaatlichen Schuldenstand Luxemburgs niederschlägt.

(17) Die gesamtstaatlichen Verteidigungsausgaben in Luxemburg lagen zwischen 2021 und 2023 stabil bei 0,5 % des BIP ([12]). Der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission zufolge werden sich die Verteidigungsausgaben 2024 auf 0,6 % des BIP und 2025 auf 0,7 % des BIP belaufen. Dies entspricht einem Anstieg von 0,3 BIP-Prozentpunkten im Vergleich zu 2021.

(18) Der Frühjahrsprognose 2025 der Europäischen Kommission zufolge dürften die Nettoausgaben Luxemburgs im Jahr 2025 um 6,8 % und in den Jahren 2024 und 2025 kumulativ um 13,5 % steigen. Nach dieser Prognose wird das Nettoausgabenwachstum des Landes im Jahr 2025 voraussichtlich über der empfohlenen Obergrenze liegen, wobei die Abweichung ([13]) bei jährlicher Betrachtung 0,5 % des BIP entspricht. Die projizierte Abweichung überschreitet damit den Schwellenwert für die jährliche Abweichung von 0,3 % des BIP. Zusammengenommen wird das kumulative Nettoausgabenwachstum in den Jahren 2024 und 2025 voraussichtlich unter der empfohlenen Obergrenze bleiben. Insgesamt besteht somit die Gefahr einer Abweichung von der empfohlenen Obergrenze für das Nettoausgabenwachstum, wenn die Ist-Daten für 2025 im nächsten Frühjahr vorliegen.

(19) Der Rat empfahl Luxemburg überdies, die Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich vor der Heizperiode 2024/2025 zurückzufahren. In der Frühjahrsprognose 2025 der Kommission werden die Netto-Haushaltskosten ([14]) der Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich auf 0,4 % des BIP im Jahr 2024 geschätzt, während sie 2025 auf 0,1 % zurückgehen dürften. Die Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich wurden vor der Heizperiode 2024/2025 nur teilweise zurückgefahren. Dies steht nicht vollständig mit der Empfehlung des Rates im Einklang.

([11]) Der finanzpolitische Kurs gibt die jährliche Veränderung der zugrunde liegenden gesamtstaatlichen Haushaltslage an. Er dient der Bewertung des wirtschaftlichen Impulses, der von den auf nationaler Ebene sowie aus dem EU-Haushalt finanzierten haushaltspolitischen Maßnahmen ausgeht. Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Differenz zwischen i) dem mittelfristigen Potenzialwachstum und ii) der Veränderung der Primärausgaben abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben.

([12]) Eurostat, nach dem Verwendungszweck klassifizierte Staatsausgaben (COFOG). Aufgrund methodischer Unterschiede zwischen den Definitionen der COFOG und der NATO können die Ausgaben, die auf der COFOG-Definition basieren, von den Ausgaben, die auf der NATO-Definition basieren, abweichen.

([13]) Ab 2026 werden diese Zahlen auf dem gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1263 eingerichteten Kontrollkonto erscheinen.

([14]) Diese entsprechen den jährlichen Haushaltskosten der betreffenden Maßnahmen unter Berücksichtigung der Einnahmen und Ausgaben und gegebenenfalls abzüglich der Einnahmen aus der Besteuerung von Zufallsgewinnen von Energieversorgern.

(20) Der jährliche Fortschrittsbericht enthält keine Haushaltsprognosen über das Jahr 2025 hinaus. Ausgehend von den zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2025 für 2026 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 0,5 % des BIP. Diese Entwicklungen entsprechen einem Nettoausgabenwachstum von 5,3 % im Jahr 2026. In ihren Schätzungen geht die Kommission für 2026 von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (0,4 % des BIP) aus, in den sowohl die auf nationaler Ebene als auch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Ausgaben einbezogen wurden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote dürfte sich laut Prognosen der Kommission bis Ende 2026 auf 26,2 % des BIP erhöhen. Der Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2026 spiegelt in erster Linie eine zunehmende Bestandsanpassung wider.

Zentrale politische Herausforderungen

(21) Das luxemburgische Rentensystem ist mit wachsenden mittel- und langfristigen Tragfähigkeitsrisiken konfrontiert, da die Ausgaben in den kommenden Jahren voraussichtlich die Beiträge übersteigen werden. Dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 ([15]) zufolge dürften die Rentenausgaben stetig steigen und bis 2070 17,5 % des BIP erreichen, was einen Anstieg um 8,1 Prozentpunkte gegenüber 2024 entspricht. Dies hängt mit der wachsenden Zahl von Rentenempfängern pro Arbeitnehmer — einer Folge der alternden Bevölkerung — sowie einer abnehmenden Nettomigration zusammen, welche einen höheren Altersabhängigkeitsquotienten zur Folge haben. Obwohl das Land derzeit über die größten Pensionsrücklagen der EU verfügt, werden diese ohne politische Anpassungen bis Anfang der 2040er Jahre voraussichtlich unter den in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Schwellenwert fallen ([16]). Projektionen zufolge werden die Rücklagen nach Erreichen dieses Schwellenwerts innerhalb von fünf oder sechs Jahren erschöpft sein. Darüber hinaus weist Luxemburg trotz eines gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 Jahren die niedrigste Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer in der EU auf (51 % für die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen). Frühverrentung ist ab dem 57 Lebensjahr zulässig, und großzügige Ansprüche bieten starke finanzielle Anreize für ein frühes Ausscheiden aus der Erwerbsbevölkerung und die Nichtteilnahme an der Erwachsenenbildung. Im Jahr 2024 leitete die Regierung eine öffentliche Konsultation zu den Zukunftsaussichten des Rentensystems ein. In einer ersten Phase wurden Beiträge eines breiten Spektrums von Interessenträgern und der Öffentlichkeit eingeholt, in denen insbesondere Bedenken hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit, der Tragfähigkeit und der Gerechtigkeit des Systems zum Ausdruck kamen. Eine zweite Phase der Konsultation läuft. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Förderung längerer Erwerbstätigkeit und einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer würden zur Bewältigung dieses Problems beitragen und das Wirtschaftswachstum unterstützen.

(22) Luxemburg steht vor einer ernsten Herausforderung im Wohnungswesen, da die Erschwinglichkeit in den letzten zehn Jahren aufgrund des drastischen Anstiegs der Immobilienpreise deutlich zurückgegangen ist. Die Preise für Wohnraum, die stetig um über 5 % pro Jahr stiegen, erhöhten sich von 2018 bis 2022 um fast 60 %, wodurch Luxemburg zu einem der teuersten Wohnungsmärkte der EU wurde ([17]). Das anhaltende Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, begünstigt durch Steuerstrukturen, die das Horten von Immobilien fördern, wurde durch den Eintritt institutioneller Investoren in den Sektor der Wohnungsverkäufe ab Plan weiter verschärft ([18]). Reformen wie eine umfassende Flächennutzungspolitik entsprechend den im Bericht über die Durchführung des sektoralen Plans für Wohnungswesen (Plan sectoriel Logement) enthaltenen Empfehlungen und steuerliche Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots an bebaubarem Land könnten dazu beitragen, das Wohnungsangebot zu erhöhen, unter anderem durch die Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum. Zu den Prioritäten gehören auch die Umsetzung des Wohnungspakts und die Annahme der Wohnungssteuerreform sowie die Stärkung des makroprudenziellen Rahmens und der Abbau fiskalischer Anreize zur Kreditaufnahme, die hohe Wohnimmobilienpreise fördern ([19]).

(23) Luxemburg steht vor erheblichen Verkehrsproblemen aufgrund eines starken grenzüberschreitenden Pendlerverkehrs und einer hohen Abhängigkeit von PKW einschließlich Firmenwagen, welche durch die Wohnkosten verschärft werden, da sie Arbeitnehmer dazu veranlassen, weiter von ihrem Arbeitsplatz entfernt zu wohnen ([20]). Dies hat zu Verkehrsüberlastungen mit Auswirkungen auf Produktivität und ökologische Nachhaltigkeit geführt. Darüber hinaus ist der Straßenverkehr trotz der jüngsten deutlichen Verringerung seiner Treibhausgasemissionen durch politische Maßnahmen wie den Nationalen Mobilitätsplan 2035 ([21]) und kostenlose öffentliche Verkehrsmittel mit 60 % der Gesamtemissionen der Lastenteilungssektoren im Jahr 2023 nach wie vor die Hauptquelle von Treibhausgasen ([22]). Luxemburg hat zwar Fortschritte bei der Förderung von Elektrofahrzeugen und der Verbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel erzielt, doch wäre eine koordinierte, grenzüberschreitende Strategie notwendig, um dem Bedarf der Berufspendler gerecht zu werden. Dazu gehören die Verbesserung der Konnektivität, die Schaffung einer integrierten Schienenverkehrsinfrastruktur mit den Nachbarländern, die Integration von Fahrscheinsystemen und die

([15]) Europäische Kommission (2024) *2024 Ageing Report.Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)* (Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 — Wirtschafts- und Haushaltsprojektionen für die EU-Mitgliedstaaten (2022-2070))
([16]) Cahier statistique Nr. 18 — IGSS, 2024.
([17]) Eurostat, prc_hpi_q, und „Estimations du taux de rendement d'un investissement locatif au Luxembourg", Rapport d'analyse 13, *Observatoire de l'habitat* (2025).
([18]) „Coût du logement: Une comparaison du Luxembourg avec la France, la Belgique et l'Allemagne", Note 40, Observatoire de l'habitat (2024).
([19]) Europäische Kommission, 2023, *In-Depth Review 2023 — Luxembourg*.
([20]) Statec, 2025, *P2021 N°18 — La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([21]) Plan national de mobilité, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.
([22]) Die Emissionen im Rahmen der Lastenteilung für 2023 basieren auf ungefähren Inventardaten. Die endgültigen Daten werden 2027 nach einer umfassenden Überprüfung bestätigt.

Verbesserung der Verbindungen auf der letzten Meile. Eine weitere Dekarbonisierung des Verkehrs und Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur würden dazu beitragen, die Emissionen im Einklang mit dem nationalen Emissionsreduktionsziel für 2030 zu verringern.

(24) Als Finanzzentrum beherbergt Luxemburg eine Reihe multinationaler Gruppen, wobei ein erheblicher Teil der internationalen Finanzströme innerhalb dieser Gruppen fließt. Diese könnten in der Lage sein, Schlupflöcher im luxemburgischen Steuersystem auszunutzen, durch die sich das steuerpflichtige Einkommen verringert. Mit der am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates ([23]) (im Folgenden „Säule-2-Richtlinie“) soll das Problem der niedrigen Besteuerung großer multinationaler Unternehmen angegangen werden, doch ist ihr Anwendungsbereich auf Unternehmen mit einem jährlichen Umsatzerlös von mindestens 750 Mio. EUR beschränkt, sodass viele Unternehmen nicht erfasst werden. Darüber hinaus konzentriert sich die — ursprünglich 2021 eingeführte — an Bedingungen geknüpfte Maßnahme der Nichtabzugsfähigkeit von Zins- und Lizenzgebührenzahlungen strikt auf die Länder und Gebiete, die in der vereinbarten EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete aufgeführt sind, und befasst sich nicht wirksam mit dem Problem von Ländern und Gebieten mit niedrigen oder Nullsteuersätzen.

(25) Entsprechend dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Diese dürften helfen, alle oder einen wesentlichen Teil der in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen wirksam anzugehen. In diesem engen Zeitrahmen ist es unerlässlich, die tatsächliche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu Ende zu führen, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Luxemburgs durch den grünen und den digitalen Wandel zu stärken und zugleich soziale Gerechtigkeit sicherzustellen. In der am 4. Juni 2025 angenommenen Mitteilung der Kommission „NextGenerationEU — Der Weg bis 2026“ werden der geltende Zeitplan für das Ende der Fazilität präzisiert und den Mitgliedstaaten Leitlinien für eine weitestgehende Umsetzung bis zum 31. August 2026 an die Hand gegeben, unter anderem zu der Frage, wie ihre Aufbau- und Resilienzpläne weiter gestrafft werden können. Ferner werden die wichtigsten Optionen dargelegt, die bei der Überarbeitung der Mitteilung zu berücksichtigen sind, und es wird betont, wie wichtig eine sorgfältige gemeinsame Planung für die Einreichung der letzten Zahlungsanträge im Jahr 2026 ist. Die systematische Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer relevanter Interessenträger bleibt unerlässlich, um sicherzustellen, dass die erfolgreiche Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans auf breiter Basis eigenverantwortlich mitgetragen wird.

(26) Die Umsetzung kohäsionspolitischer Programme, die mit Unterstützung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) einhergeht, hat sich in Luxemburg beschleunigt. Die Bemühungen um eine rasche Umsetzung dieser Programme müssen fortgesetzt werden, wobei ihre Wirkung vor Ort so weit wie möglich maximiert werden sollte. Luxemburg ergreift im Rahmen seiner kohäsionspolitischen Programme bereits Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum steigern und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt stärken. Gleichzeitig steht Luxemburg weiterhin vor Herausforderungen, unter anderem im Zusammenhang mit dem Angebot an Wohnraum und seiner Erschwinglichkeit, dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel, der Integration älterer Arbeitnehmer und schutzbedürftiger Gruppen in den Arbeitsmarkt und der Dekarbonisierung. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/1060 ist Luxemburg verpflichtet, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Kohäsionsfonds jedes Programm u. a. unter Berücksichtigung der in den länderspezifischen Empfehlungen für 2024 festgestellten Herausforderungen zu überprüfen. Mit den am 1. April 2025 angenommenen Vorschlägen der Kommission ([24]) wird die Frist für die Vorlage einer Bewertung der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung für jedes Programm über den 31. März 2025 hinaus verlängert. Vorgesehen sind außerdem eine gewisse Flexibilität zur Beschleunigung der Programmdurchführung sowie Anreize für die Mitgliedstaaten vorgesehen, kohäsionspolitische Mittel für fünf strategische Prioritätsbereiche der Union, d. h. Wettbewerbsfähigkeit im Bereich strategische Technologien, Verteidigung, Wohnen, Wasserresilienz und Energiewende, sowie für Investitionen in Kompetenzen in vorrangigen Sektoren bereitzustellen, wobei der Schwerpunkt in den ESF +-Programmen weiterhin auf den schutzbedürftigsten Personen liegen soll.

(27) Die Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP) bietet die Möglichkeit, in eine wichtige strategische Priorität der EU zu investieren und damit die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken. Die STEP wird über elf bestehende EU-Fonds finanziert. Die Mitgliedstaaten können auch zum Programm „InvestEU“ beitragen, das Investitionen in prioritären Bereichen fördert. Luxemburg könnte diese Initiativen optimal nutzen, um die Entwicklung kritischer Technologien einschließlich sauberer und ressourceneffizienter Technologien sowie die Herstellung entsprechender Produkte voranzutreiben.

(28) Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan und anderen EU-Fonds angegangen werden, sollte Luxemburg die verbleibenden Herausforderungen im Zusammenhang mit einer schwachen regionalen Koordinierung und einer ineffizienten Einführung grenzüberschreitender

([23]) Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates vom 15. Dezember 2022 zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union (ABl. L 328 vom 22.12.2022, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj).

([24]) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1058 und (EU) 2021/1056 in Bezug auf spezifische Maßnahmen zur Bewältigung strategischer Herausforderungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (EUR-Lex - 52025PC0123 - DE - EUR-Lex).

Verkehrsnetze, einer unzureichenden Nutzung des Potenzials für die Einführung neuer Technologien und die Digitalisierung in KMU, nach wie vor vorhandenen erheblichen regulatorischen Hindernissen, einer hohen wirtschaftlichen Abhängigkeit von ausländischen Investitionen, die seit 2017 abnehmen (als Anteil am BIP), einem Energiemix, der derzeit in den Bereichen Verkehr und Gebäude noch von fossilen Brennstoffen und Gas dominiert wird, schlechteren Leistungen und zunehmende Unterschiede an Schulen, die zu Chancenungleichheit führen, sowie einem anhaltenden Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und einem Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften in Schlüsselsektoren im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel wirksam angehen.

(29) Trotz ihrer starken wissenschaftlichen Basis und ihres international gut vernetzten Forschungssystems bleiben die Unternehmensinnovationen und die Expansionsmöglichkeiten innovativer Start-ups sowie kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) begrenzt, was die Diversifizierung und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft hemmt. Luxemburgs Potenzial zur Einführung neuer Technologien und sein Digitalisierungspotenzial werden weiterhin nicht ausreichend ausgeschöpft, da das Land bei der grundlegenden Digitalisierungsintensität von KMU unter dem EU-Durchschnitt liegt ([25]). Zudem ist die FuE-Intensität der Unternehmen Luxemburgs in den letzten beiden Jahrzehnten rückläufig und fiel 2023 mit 0,47 % des BIP auf einen Wert weit unterhalb des EU-Durchschnitts von 1,49 % ([26]). Darüber hinaus wird die Qualität der Forschungsergebnisse nicht in vollem Umfang genutzt, da die Verbindungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft schwach sind. Die niedrigen FuE-Ausgaben der Unternehmen sind zwar teilweise auf die dienstleistungsorientierte Wirtschaft Luxemburgs zurückzuführen, liegen aber in einer breiten Palette von Branchen erheblich unter denen der leistungsstärksten Länder, was darauf hindeutet, dass sie nicht nur das große Gewicht des Finanzsektors widerspiegeln ([27]).

(30) Für die Bewältigung der Herausforderung, die in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Luxemburgs liegt, ist es entscheidend, die Förderung einer inklusiven und innovativen Diversifizierung im Finanzsektor in Erwägung zu ziehen ([28]) ([29]), welche zur Beseitigung der strukturellen Schwächen des Sektors beitragen, innovative und hochgradig FuE-intensive Tätigkeiten unterstützen und die Wirtschaft im Einklang mit der EU-Politik robuster und wettbewerbsfähiger gestalten könnte. Die strategische Förderung und Integration innovativer und wachstumsstarker Sektoren — etwa nachhaltiges Finanzwesen, FinTech, digitale und neue Technologien — könnte zu einer robusteren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft führen. Die enge Beziehung zwischen dem Wachstum des realen BIP und dem von Luxemburgs Auslandsvermögensstatus (international investment position, IIP) ([30]) im Verhältnis zu seinem BIP (IIP/BIP) legt nahe, dass die Wirtschaftsleistung des Landes eng an seine Fähigkeit geknüpft ist, ausländische Investitionen anzuziehen und zu halten. Die Förderung innovativer und wachstumsstarker Sektoren könnte dazu beitragen, den Rückgang der IIP/BIP-Quote umzukehren und das Wirtschaftswachstum zu unterstützen. Um dies zu erreichen, könnte Luxemburg das Potenzial seines Finanzzentrums nutzen, um produktive und innovative Tätigkeiten zu finanzieren, etwa solche, die den grünen und den digitalen Wandel voranbringen, indem sie Kooperationen sowie innovative Finanzierungsmodelle unterstützen und die Entwicklung neuer Finanzinstrumente und -produkte fördern. Insbesondere könnte eine weitere Unterstützung einer innovativen Strukturierung von Mischfinanzierungen und Kooperationen Greenfield-Investitionen in nachhaltige und hochgradig FuE-intensive Tätigkeiten ermöglichen. Die Wahrung von Transparenz und Rechenschaftspflicht im Finanzsektor ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung, da sie dazu beitragen könnte, Vertrauen bei Anlegern, Verbrauchern und anderen Interessenträgern aufzubauen.

(31) Luxemburg setzt sich zwar für die Verbesserung des Regelungsumfelds für den Sektor unternehmensorientierter Dienstleistungen ein, doch bestehen weiterhin erhebliche regulatorische Hindernisse. Nach Angaben der OECD ([31]) und der Europäischen Kommission ([32]) sind die regulatorischen Hürden für Rechtsanwälte, Notare, Architekten, Ziviltechniker und Buchhalter nach wie vor besonders hoch. Die Beschränkungen für Notare gehören zu den strengsten in der EU. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften zur Rechtsform der Notarstätigkeit und zum Berufszugang. Auch der Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts ist äußerst restriktiv geregelt ([33]). Die Wettbewerbsbeschränkungen können in einer Begrenzung der Zugangswege zu einigen Berufen, in verschiedenen administrativen Verpflichtungen, in Gebührenordnungen oder im Verbot jeglicher Form von Werbung oder Marketing bestehen ([34]). Eine Senkung der Anforderungen oder eine größere Flexibilität würden den Wettbewerb im Sektor der reglementierten Berufe ankurbeln, was den Unternehmen, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen, zugutekäme. Im Einzelhandel sind die regulatorischen Beschränkungen immer noch geringfügig höher als in vergleichbaren Ländern, obwohl sie seit 2018 erheblich reduziert wurden ([35]) ([36]). Beispiele solcher Beschränkungen

([25]) Eurostat (isoc_e_dii, 2024) und „Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking“, Ministère de l'Economie, 2023.
([26]) Nationaler Rat für Produktivität, 2023.
([27]) OECD Economic Surveys:Luxemburg 2025
([28]) OPC LUX: Climate Policy Observatory, Luxembourg, Annual Report 2023.
([29]) Z/Yen Group 2024, *Smart Centres Index 10*.
([30]) Eurostat, (bop_iip6_q), (namq_10_gdp).
([31]) OECD, Indikatoren der Produktmarktregulierung, 2024
([32]) Europäische Kommission, Mitteilung über die Aktualisierung der Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung, COM (2021) 385, 9.7.2021.
([33]) OECD, Indikatoren der Produktmarktregulierung, 2024
([34]) OECD (2020), OECD Economic Surveys:Luxembourg | OECD, S. 106, April 2025.
([35]) OECD, Indikatoren der Produktmarktregulierung, 2024
([36]) Europäische Kommission, 2022 update of the Retail Restrictiveness Indicator.

sind die Notwendigkeit einer besonderen Genehmigung für die Eröffnung von Geschäften für Bekleidung, Lebensmittel und Getränke sowie die nur in bestimmten Zeiträumen des Jahres erlaubten Verkaufsförderungsmaßnahmen. ([37])

(32) Der derzeitige Energiemix Luxemburgs wird immer noch von fossilen Brennstoffen dominiert, auf die im Jahr 2023 61,1 % des Bruttoinlandsverbrauchs entfielen. Trotz der Bemühungen, den Anteil erneuerbarer Energiequellen zu erhöhen, machten diese 2023 nur 11,9 % des Energiemixes aus ([38]), was die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zu dessen Diversifizierung und zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verdeutlicht. Darüber hinaus ist Luxemburg bei der Deckung seines Energiebedarfs weitgehend auf seine Nachbarn angewiesen. Die Stromnetze sind zwar für den laufenden Bedarf ausreichend, doch ist es dem Übertragungsnetzbetreiber zufolge notwendig, bis 2040 das Hochspannungsnetz auszubauen und zu modernisieren und die Verbindungsleitungen, insbesondere mit Deutschland, zu verbessern. Die Kommunen werden auch eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung detaillierter lokaler Pläne für den Einsatz erneuerbarer Energien, einschließlich Windkraft und Photovoltaik, sowie für Fernwärme- und Fernkältesysteme spielen. Die Dekarbonisierung des Gebäudesektors ist von entscheidender Bedeutung, da 2023 auf ihn 20 % der Gesamtemissionen der Lastenteilungssektoren in Luxemburg entfielen ([39]). Der jüngste leichte Anstieg des Energieverbrauchs im Wohngebäudesektor macht deutlich, dass weitere Fortschritte bei der Gebäudesanierung und der Energieeffizienz erforderlich sind, damit das Ziel erreicht wird, die Emissionen bis 2030 um 50 % gegenüber 2005 zu verringern. Die Erhöhung der Energieeffizienz sowohl von Wohn- als auch von Nichtwohngebäuden ist wesentlich für die in der nationalen Renovierungsstrategie festgelegte Verringerung des Energieverbrauchs um 34 % bis 2030.

(33) Geringe Grundfertigkeiten bedrohen die Arbeitsproduktivität und die Wettbewerbsfähigkeit in Luxemburg. Der Anteil leistungsschwacher Schüler liegt über dem EU-Durchschnitt, wobei eine erhebliche Kluft — die breiteste in der gesamten EU — zwischen den bessergestellten und den benachteiligten Schülern liegt ([40]). Dieses Leistungsdefizit entwickelt sich früh, insbesondere bei Schülern aus benachteiligten Verhältnissen und solchen, die zu Hause kein Deutsch oder Luxemburgisch sprechen, was die Notwendigkeit einer gezielten Unterstützung unterstreicht. Das Fehlen eines einheitlichen Qualitätsrahmens für Schulen auf nationaler Ebene ([41]) verhindert eine wirksame Überwachung und verstärkt möglicherweise die Segmentierung und die Ungleichheiten. Die derzeitige Politik trägt nicht dazu bei, die Unterschiede im Schulsystem zu beseitigen, was die Notwendigkeit eines umfassenderen Ansatzes verdeutlicht ([42]). Die Einführung eines nationalen Schulqualitätsrahmens und eines externen Schulbewertungssystems sowie die Anpassung des Unterrichts an die Bedürfnisse benachteiligter Schüler und solcher mit verschiedenem sprachlichen Hintergrund könnten dazu beitragen, das Leistungsgefälle zu verringern und das allgemeine Niveau der Grundfertigkeiten zu verbessern. Letztlich wäre dies auch für das langfristige Wirtschaftswachstum und den sozialen Zusammenhalt des Landes förderlich. Die Bewältigung dieser Herausforderungen würde auch zur Förderung der sozialen Aufwärtskonvergenz im Einklang mit der von den Kommissionsdienststellen durchgeführten zweiten Stufe der Länderanalyse des Rahmens für soziale Konvergenz ([43]) beitragen.

(34) Trotz seiner starken Wirtschaftsleistung ist Luxemburg mit einem anhaltenden Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie einem erheblichen Fachkräftemangel ([44]) ([45]) in Sektoren mit entscheidender Bedeutung für den grünen und den digitalen Wandel konfrontiert. Etwa 80 % der KMU haben in bestimmten Berufen Schwierigkeiten, Arbeitskräfte mit der richtigen Qualifikation einzustellen ([46]), was möglicherweise ihre Wettbewerbsfähigkeit behindert. Mittlerweile werden in mehreren Berufen, die spezielle, mit dem digitalen und dem grünen Sektor zusammenhängende Qualifikationen erfordern, Engpässe gemeldet. Bei der Förderung der Kompetenzentwicklung in Luxemburg bestehen mehrere Herausforderungen fort. Die Beteiligung älterer Arbeitnehmer an Lernprogrammen ist nach wie vor gering. Darüber hinaus klaffen die derzeitige Erwachsenenbildungsquote und das nationale Kompetenzziel Luxemburgs von 62,5 % im Jahr 2030 weiterhin erheblich (um 17,3 Prozentpunkte) ([47]) auseinander, was den Bedarf an zielgerichteten Initiativen zur Förderung von Umschulungen und Weiterqualifizierungen unterstreicht. In diesem Zusammenhang wurde 2024/2025 die Initiative „Qualifikationsbrücken“ („Skillsbridges Initiative“) ins Leben gerufen.

([37]) OECD, OECD Economic Surveys:Luxembourg | OECD, S. 107, April 2025.
([38]) Bruttoinlandsverbrauch 2023 (Eurostat).
([39]) Die Emissionen im Rahmen der Lastenteilung für 2023 basieren auf ungefähren Inventardaten. Die endgültigen Daten werden 2027 nach einer umfassenden Überprüfung bestätigt.
([40]) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/pisa-2018-results-volume-i_947e3529/5f07c754-en.pdf.
([41]) Siehe Observatoire national de l’enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire (OEJQS), 2024, Topical report:Evidenzorientierte Qualitätsentwicklung im Gesamtsystem Schule.
([42]) Épreuves Standardisées (ÉpStan).
([43]) SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF) (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (2025)95 – Zweite Phase der länderspezifischen Analyse der Kommission zur sozialen Konvergenz im Einklang mit dem Rahmen für soziale Konvergenz), 2025.
([44]) Eurostat, (lfsq_urgan).
([45]) Eurostat, (jvs_q_nace2).
([46]) Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2024.
([47]) Erhebung über die Erwachsenenbildung 2022.

(35) Das luxemburgische Gesundheitssystem steht vor Herausforderungen durch einen Arbeitskräftemangel, die hohe Abhängigkeit von ausländischen Gesundheitsfachkräften, die ungleiche Verteilung des Personals und darauf zurückzuführen ist, dass ein erheblicher Teil der Ärzte bis 2034 in den Ruhestand treten dürfte. Die Alterung der Bevölkerung wird die Herausforderungen verschärfen. Eine effizientere Nutzung begrenzter Ressourcen und eine Beschleunigung der Reformen sind Voraussetzungen für ein resilienteres Gesundheitssystem. Die Beseitigung der Fragmentierung der Gesundheitsdienste durch mehr Prävention und von der örtlichen Bevölkerung getragene Versorgungsmodelle, die in Teams statt in Einzelpraxen angeboten werden, ist ein Schlüsselfaktor für künftige Effizienzgewinne. Eine bessere Nutzung von Daten und Informationen bei der Steuerung, Planung und Beschleunigung der Digitalisierung ist von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung der Umgestaltung des Gesundheitssystems.

(36) Da die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind und gemeinschaftlich zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, sprach der Rat 2025 die Empfehlung aus, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen ergreifen sollten, um die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2025 umzusetzen. Die Empfehlungen 2, 3, 4 und 5 für Luxemburg tragen zur Umsetzung der ersten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Wettbewerbsfähigkeit bei, während die Empfehlungen 1, 4 und 5 zur Umsetzung der zweiten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur Widerstandsfähigkeit beitragen und die Empfehlung 1 zur Umsetzung der dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zur makroökonomischen und finanziellen Stabilität beiträgt, die in der Empfehlung für 2025 festgelegt wurde —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2025 und 2026 Maßnahmen ergreift, um

1. die Ausgaben für die Sicherheit und Verteidigung sowie der Verteidigungsbereitschaft insgesamt unter Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu erhöhen, entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 6. März 2025; sicherzustellen, dass die Nettoausgaben dem vom Rat am 21. Januar 2025 empfohlenen Pfad entsprechen; die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern, insbesondere durch Einschränkung der Vorruhestandsmöglichkeiten sowie durch die Erhöhung der Teilnahme und der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte, indem deren Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsfähigkeit verbessert werden; das Wohnungsangebot, insbesondere durch die Annahme einer umfassenden Flächennutzungspolitik und einer Reform der Grundsteuer, die Entwicklung groß angelegter Stadtteilprojekte auf öffentlichem Grund und die Stärkung der Koordinierung mit der Stadtplanung und dem grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr, zu steigern; die Risiken im Zusammenhang mit dem Wohnimmobilienmarkt zu mindern, indem fiskalische Anreize zur Kreditaufnahme schrittweise abgeschafft und der makroprudenzielle Rahmen gestärkt werden; gegen aggressive Steuerplanung weiter wirksam vorzugehen, insbesondere, indem dafür gesorgt wird, dass Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren in Länder und Gebiete mit niedrigen oder Nullsteuersätzen, die nicht auf der vereinbarten EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke aufgeführt sind, ausreichend besteuert werden;

2. angesichts der laut Verordnung (EU) 2021/241 geltenden Fristen für den rechtzeitigen Abschluss der Reformen und Investitionen die wirksame Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans einschließlich des REPowerEU-Kapitels zu gewährleisten; die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme (EFRE, JTF, ESF+) zu beschleunigen und dabei gegebenenfalls auf den durch die Halbzeitüberprüfung eröffneten Chancen aufzubauen; die EU-Instrumente, einschließlich der Möglichkeiten, die das InvestEU-Programm und die Plattform für strategische Technologien für Europa bieten, optimal zu nutzen und so die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern;

3. den Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik im Zusammenhang mit Investitionen auf die Förderung der Innovation zu legen und hochgradig FuE-intensive Tätigkeiten zu unterstützen; die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, auch indem die Diversifizierung, vor allem im Finanzsektor, gefördert, die Digitalisierung, insbesondere durch die Einführung fortgeschrittener digitaler Technologien in KMU, beschleunigt und die Expansion von Unternehmen sowie die Steigerung der Produktivität ermöglicht werden; Hemmnisse für den Wettbewerb bei reglementierten unternehmensorientierten Dienstleistungen abzubauen;

4. den Verkehrssektor durch weitere Förderung der Dekarbonisierung und Investitionen in öffentliche Verkehrsinfrastrukturen und grenzüberschreitende Netze nachhaltiger und effizienter zu gestalten; die allgemeine Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen durch Investitionen in die Energieeffizienz sowohl von Wohn- als auch von Nichtwohngebäuden zu verringern; das Hochspannungsnetz zu modernisieren und seine Kapazität zu erhöhen, die grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen zu verbessern und die Genehmigungsverfahren für den Einsatz erneuerbarer Energien zu vereinfachen; die Gemeinden beim Einsatz erneuerbarer Energien zu unterstützen;

5. die Schulleistungen zu verbessern und für Chancengleichheit an Schulen zu sorgen, auch durch die Annahme eines nationalen Qualitätsrahmens für Schulen und eines Systems zur externen Bewertung von Schulen sowie durch die Anpassung des Unterrichts an die Bedürfnisse benachteiligter Schüler und solcher mit unterschiedlichem sprachlichen Hintergrund; das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, insbesondere für den grünen und den digitalen Wandel, anzugehen, indem die Kompetenzentwicklung gefördert wird; die Resilienz des Gesundheitssystems zu erhöhen, indem die Reformen beschleunigt werden und eine angemessene Verfügbarkeit von Gesundheitsfachkräften sichergestellt wird.

Geschehen zu Brüssel am 8. Juli 2025.

Im Namen des Rates

Die Präsidentin

S. LOSE