EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.5.2023
COM(2023) 616 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2023

{SWD(2023) 616 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2023

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 Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

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 Resilienzfazilität[3] trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen EU-finanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die Fazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung und zur Umsetzung nachhaltiger Reformen und Investitionen bei, insbesondere mit dem Ziel, den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen. Sie hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken und die weitere Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen. Der maximale finanzielle Beitrag, der den einzelnen Mitgliedstaaten im

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[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).

Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität jeweils gewährt werden kann, wurde am 30. Juni 2022 gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 aktualisiert.

(2) Am 22. November 2022 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023[4] an und leitete damit das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2023 ein. Am 23. März 2023 billigte der Europäische Rat die auf die vier Komponenten der wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit abstellenden Prioritäten des Berichts. Am 22. November 2022 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht 2023 an, worin Luxemburg als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen wegen bestehender oder drohender Ungleichgewichte eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs 2023 an. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor, die am 16. Mai 2023 vom Rat angenommen wurde, sowie den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2023 mit einer Analyse der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte, der am 13. März 2023 vom Rat angenommen wurde.

(3) Wenngleich sich die Volkswirtschaften der EU bemerkenswert resilient zeigen, wirkt sich der geopolitische Kontext doch nach wie vor negativ aus. Die EU steht fest an der Seite der Ukraine und richtet den Fokus ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda darauf, auf kurze Sicht die negativen Auswirkungen der Energieschocks auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen abzumildern und gleichzeitig die Anstrengungen fortzusetzen, um auf mittlere Sicht den ökologischen und digitalen Wandel zu vollziehen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu fördern, die makroökonomische Stabilität zu wahren und die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darauf, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der EU zu steigern.

(4) Am 1. Februar 2023 legte die Kommission die Mitteilung „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“[5] vor, um die Wettbewerbsfähigkeit der klimaneutralen Industrie der EU zu stärken und den schnellen Übergang zur Klimaneutralität zu unterstützen. Der Plan ergänzt die laufenden Anstrengungen im Rahmen des europäischen Grünen Deals und von REPowerEU. Er zielt darauf ab, ein günstigeres Umfeld für die Ausweitung der EU-Produktionskapazität für klimaneutrale Technologien und Produkte zu schaffen, die zur Erreichung der ehrgeizigen Klimaziele der EU benötigt werden, und den Zugang zu relevanten kritischen Rohstoffen sicherzustellen, auch durch Diversifizierung der Beschaffung, indem die geologischen Ressourcen in den Mitgliedstaaten ausgenutzt und Rohstoffe maximal recycelt werden. Der Plan umfasst vier Säulen: ein vorhersehbares und vereinfachtes Regelungsumfeld, einen schnelleren Zugang zu Finanzmitteln, den Ausbau von Kompetenzen und einen offenen Handel für robuste Lieferketten. Am 16. März 2023 legte die Kommission außerdem die Mitteilung *„Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus“*[6] vor, die nach neun sich gegenseitig verstärkenden Faktoren gegliedert ist und die Schaffung eines wachstumsfördernden Rechtsrahmens zum Ziel hat. In der Mitteilung werden

[4] COM(2022) 780 final.
[5] COM(2023) 62 final.
[6] COM(2023) 168 final.

politische Prioritäten gesetzt, mit denen aktiv für strukturelle Verbesserungen, gezielte Investitionen und Regulierungsmaßnahmen zugunsten der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten gesorgt werden soll. Die nachstehenden Empfehlungen helfen diese Prioritäten anzugehen.

(5) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2023 weiterhin parallel zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen alle oder wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre angegangen werden. Ebenso relevant bleiben die länderspezifischen Empfehlungen von 2019, 2020 und 2022 auch für Aufbau- und Resilienzpläne, die nach den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert wurden.

(6) Die am 27. Februar 2023 angenommene REPowerEU-Verordnung[7] zielt darauf ab, die Abhängigkeit der EU von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland rasch zu beenden. Dies wird zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der EU beitragen und zugleich den Einsatz erneuerbarer Energien, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz erhöhen. Die Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen ein neues REPowerEU-Kapitel hinzuzufügen, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden. Diese Reformen und Investitionen werden auch dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Netto-Null-Industrie der EU im Sinne des Industrieplans zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter zu stärken und die länderspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für den Energiebereich von 2022 und gegebenenfalls 2023 umzusetzen. Mit der REPowerEU-Verordnung wird eine neue Art von nicht rückzahlbarer finanzieller Unterstützung eingeführt, die den Mitgliedstaaten für die Finanzierung neuer energiebezogener Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne zur Verfügung gestellt wird.

(7) Am 8. März 2023 nahm die Kommission eine Mitteilung mit haushaltspolitischen Leitlinien für 2024 an. Damit soll die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und so die politische Koordinierung verstärkt werden.[8] Die Kommission erinnerte daran, dass die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts Ende 2023 außer Kraft gesetzt wird. Sie forderte für 2023/2024 eine Haushaltspolitik, die darauf abstellt, die mittelfristige Schuldentragfähigkeit zu sichern und das Potenzialwachstum auf nachhaltige Weise zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2023 darzulegen, wie ihre Haushaltsplanungen nicht nur die Einhaltung des Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP, sondern auch einen plausiblen und stetigen Schuldenabbau oder einen mittelfristig dem Vorsichtsgebot entsprechenden Schuldenstand gewährleisten. Die Kommission rief die Mitgliedstaaten dazu auf, die nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zum Schutz der Haushalte und Unternehmen vor dem Energiepreisschock

[7] 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).

[8] COM(2023) 141 final.

auslaufen zu lassen, allen voran die am wenigsten gezielten Maßnahmen. Sie wies darauf hin, dass die Mitgliedstaaten – sollte neuerlicher Energiepreisdruck eine Verlängerung von Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen – ihre Maßnahmen deutlich gezielter als in der Vergangenheit auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen ausrichten sollten. Die Kommission schlug vor, die haushaltspolitischen Empfehlungen quantifiziert und differenziert sowie auf Basis der Nettoprimärausgaben zu formulieren, wie sie es in ihrer Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung[9] vorgeschlagen hatte. Sie empfahl, dass alle Mitgliedstaaten die national finanzierten Investitionen weiterhin aufrechterhalten und sicherstellen sollten, dass Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds, insbesondere mit Blick auf den ökologischen und digitalen Wandel und die Resilienz, tatsächlich abgerufen werden. Die Kommission kündigte ihre Absicht an, dem Rat im Frühjahr 2024 auf Basis der Ist-Daten für 2023 gemäß den geltenden Rechtsvorschriften die Eröffnung defizitbedingter Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorzuschlagen.

(8) Am 26. April 2023 legte die Kommission Legislativvorschläge für eine umfassende Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU vor. Die Vorschläge zielen in erster Linie darauf ab, die Tragfähigkeit der öffentlichen Schuldenstände zu erhöhen und durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen Mitgliedstaaten zu fördern. Den Mitgliedstaaten soll bei der Ausgestaltung ihrer mittelfristigen Pläne mehr Kontrolle gegeben werden, wobei zugleich die Durchsetzung verschärft werden soll, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Zusagen aus den mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen einhalten. Ziel ist es, die legislativen Arbeiten 2023 abzuschließen.

(9) Am 21. 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 Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans anhand der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien bewertet. Am 13. Juli 2021 nahm der Rat einen Beschluss an, mit dem er die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs billigte.[10] Die Freigabe von Tranchen ist erst möglich, nachdem die Kommission in einem Beschluss nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 festgestellt hat, dass Luxemburg die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es bei zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

(10) Am 28. April 2023 legte Luxemburg sein nationales Reformprogramm 2023 und am 27. April 2023 gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein Stabilitätsprogramm 2023 vor. Um den Verbindungen zwischen diesen beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gemeinsam bewertet. Nach Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 muss sich im nationalen Reformprogramm 2023 auch die halbjährliche Berichterstattung Luxemburgs über die Fortschritte bei der Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans niederschlagen.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Luxemburgs (ST 10155/21; ST 10155/21 ADD 1).

(11) Am 24. Mai 2023 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht für Luxemburg 2023[11]. Bewertet werden darin die Fortschritte Luxemburgs bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates aus dem Zeitraum 2019 bis 2022 und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Luxemburg. Ausgehend von dieser Bewertung wird im Länderbericht aufgezeigt, bei welchen Herausforderungen noch Handlungsbedarf besteht, weil sie mit dem Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und welche Herausforderungen neu hinzugekommen sind oder sich abzeichnen. 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, Kompetenzen und Armutsbekämpfung sowie bei den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

(12) Die Kommission nahm eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 für Luxemburg vor, deren Ergebnisse am 24. Mai 2023 veröffentlicht wurden.[12] Sie kam zu dem Schluss, dass in Luxemburg keine makroökonomischen Ungleichgewichte bestehen. Zwar haben sich in letzter Zeit vor allem die Anfälligkeiten in Bezug auf die hohen Wohnimmobilienpreise und die hohe Verschuldung der privaten Haushalte verstärkt; insgesamt scheinen diese aber bislang unter Kontrolle zu sein und dürften sich mittelfristig abschwächen. Das starke Bevölkerungswachstum und die gleichzeitige Zunahme der Hypothekarkredite, für die steuerliche Anreize gegeben wurden, haben die Nachfrage nach Wohnimmobilien angekurbelt, während das Angebot durch das begrenzte Bauland und das Horten von Grundstücken eingeschränkt wurde. Die zunehmende Kluft zwischen der Nachfrage nach Wohnraum und dem Angebot hat zu einem kräftigen Anstieg der Wohnimmobilienpreise geführt, wobei das Risiko einer Überbewertung der Wohnimmobilienpreise zugenommen und sich die Erschwinglichkeit verschlechtert hat. Gegen Ende 2022 führte der Anstieg der Zinssätze zu einer Wende auf dem Markt: Die Wohnimmobilienpreise kühlten deutlich ab, und die Zahl der Immobilientransaktionen ging erheblich zurück. Eine drastische Korrektur der Wohnimmobilienpreise ist jedoch nicht zu erwarten, da sich die Einkommen gut behaupten und das Angebot weiter knapp bleiben dürfte. Die hohe Verschuldung der privaten Haushalte gemessen am verfügbaren Bruttoeinkommen ist weiter gestiegen, während sich die Kreditaufnahme Ende 2022 etwas abgekühlt hat. Das Finanzvermögen der privaten Haushalte ist ebenfalls beträchtlich, wobei die Verschuldung bei den Haushalten mit höherem Einkommen und Vermögen tendenziell höher ist, und der Bankensektor ist solide, wodurch die makrofinanziellen Risiken insgesamt abgemildert werden. Zusätzliche politische Anstrengungen, darunter die Verstärkung der jüngst ergriffenen Maßnahmen und die Priorisierung ihrer Annahme und Umsetzung, einschließlich periodischer Steuern zur Erhöhung des Angebots an Bauland, könnten in Verbindung mit der laufenden Reform der Flächennutzungsplanung dazu beitragen, das Wohnungsangebot zu steigern, unter anderem, indem erschwinglicher Wohnraum bzw. Sozialwohnungen für diejenigen geschaffen werden, die am stärksten hierauf angewiesen sind. Auch die Effizienz des Mietmarktes könnte verbessert werden. Eine Verringerung der in letzter Zeit erheblich angehobenen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen würde zudem die steuerlichen

[11] SWD(2023) 616 final.
[12] SWD(2023) 638 final.

Anreize für die Aufnahme von Krediten reduzieren, die die hohen Wohnimmobilienpreise stützen.

(13) Nach den von Eurostat validierten Daten[13] ging der gesamtstaatliche Überschuss Luxemburgs von 0,7 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,2 % des BIP im Jahr 2022 zurück, während sich der gesamtstaatliche Schuldenstand leicht von 24,5 % des BIP Ende 2021 auf 24,6 % Ende 2022 erhöhte.

(14) Die zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs getroffenen finanzpolitischen Maßnahmen haben sich auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo ausgewirkt. Zu den Maßnahmen mit einnahmenverringernder Wirkung gehörte im Jahr 2022 eine Senkung der Gütersteuern, durch die die Verbraucherpreise für Benzin- und Dieselkraftstoffe sowie Heizöl um 7,5 ct/l zurückgingen, während die ausgabensteigernden Maßnahmen unter anderem die Einführung einer Steuergutschrift für Energie[14], Beihilfen für von steigenden Energiepreisen betroffene Unternehmen sowie eine Begrenzung des Gaspreisanstiegs umfassten. Die Kommission schätzt die Netto-Budgetkosten dieser Maßnahmen im Jahr 2022 auf 0,5 % des BIP. Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo wird auch durch die Budgetkosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine beeinflusst, die für 2022 auf 0,1 % des BIP geschätzt werden. Derweil gingen die Kosten für befristete COVID-19-Sofortmaßnahmen von schätzungsweise 0,8 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,1 % des BIP im Jahr 2022 zurück.

(15) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Luxemburg[15], 2022 einen stützenden finanzpolitischen Kurs einschließlich des von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehenden Impulses zu verfolgen und national finanzierte Investitionen aufrechtzuerhalten.

(16) Nach Schätzungen der Kommission war der finanzpolitische Kurs[16] im Jahr 2022 mit -0,9 % des BIP stützend, was mit der Ratsempfehlung in Einklang steht. Ebenfalls der Ratsempfehlung entsprechend förderte Luxemburg die Erholung weiterhin mit Investitionen, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben beliefen sich 2022 auf 0,1 % des BIP (2021: ebenfalls 0,1 % des BIP). Die national finanzierten Investitionen leisteten einen neutralen Beitrag zum finanzpolitischen Kurs[17]. Damit hat Luxemburg der Ratsempfehlung entsprechend national finanzierte Investitionen aufrechterhalten. Zugleich leistete das Wachstum der

---

13 Eurostat-Euroindikatoren, 47/2023, 21.4.2023.

14 Zahlbare Steuergutschriften können die Steuerschuld übersteigen und sowohl Nichtsteuerzahler als auch Steuerzahler betreffen; daher werden sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Ausgaben eingestuft (ESVG 2010, 20.167 und 20.168).

15 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).

16 Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Veränderung der Primärausgaben (abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) ohne befristete Sofortmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum. Näheres im finanzstatistischen Anhang, Kasten 1.

17 Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben ging ein kontraktiver Beitrag von 0,4 BIP-Prozentpunkten aus; Ursache hierfür war ein Rückgang bei den „sonstigen Vermögenstransfers“, der hauptsächlich mit dem Auslaufen der Unterstützung für Unternehmen sowie der Aufbauhilfe im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie (*Wirtschaftsförderungs- und Solidaritätsfonds*) zusammenhing.

national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) einen expansiven Beitrag von 1,3 Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs. In diesem erheblichen expansiven Beitrag sind die zusätzlichen Auswirkungen der Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Energiepreisanstiegs (zusätzliche Netto-Budgetkosten von 0,5 % des BIP) sowie die Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,1 % des BIP) enthalten. Gleichzeitig trugen auch Subventionen, andere laufende Ausgaben und Vorleistungen zum Anstieg der laufenden Nettoprimärausgaben bei (mit 0,3 % des BIP). Damit hat Luxemburg das Wachstum der national finanzierten laufenden Ausgaben nicht ausreichend unter Kontrolle gehalten. Der erhebliche expansive Beitrag der national finanzierten laufenden Ausgaben war nur zum Teil den Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs sowie den Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine zuzuschreiben.

(17) Das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2023 und danach günstig. Die Regierung rechnet mit einem realen BIP-Wachstum von 2,4 % im Jahr 2023 und von 3,8 % im Jahr 2024. Demgegenüber erwartet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 ein geringeres reales BIP-Wachstum von 1,6 % für 2023 bzw. von 2,4 % für 2024, was in Bezug auf 2023 in erster Linie auf einen niedriger angesetzten Beitrag der Nettoausfuhren zum Wachstum und in Bezug auf 2024 auf die Inlandsnachfrage zurückzuführen ist.[18]

(18) In ihrem Stabilitätsprogramm 2023 erwartet die Regierung eine Verschlechterung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos auf eine Defizitquote von 1,5 % des BIP im Jahr 2023. Die Verschlechterung im Jahr 2023 wird hauptsächlich auf zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Haushalts- und Unternehmenseinkommen infolge der hohen Energiepreise und der Inflation zurückgeführt. Dem Programm zufolge wird sich die gesamtstaatliche Schuldenquote von 24,6 % Ende 2022 auf 26,1 % Ende 2023 erhöhen. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für 2023 mit einem öffentlichen Defizit von 1,7 % des BIP. Das ist ein wenig mehr als im Stabilitätsprogramm veranschlagt, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die Kommission die Steuereinnahmen in ihrer Prognose etwas niedriger ansetzt. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit einer etwas geringeren gesamtstaatlichen Schuldenquote von 25,9 % zum Jahresende 2023. Grund für diese Differenz ist ein höherer Wert für das nominale BIP-Wachstum im Jahr 2023 in der Prognose der Kommission.

(19) Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo dürfte 2023 weiterhin durch die finanzpolitischen Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Energiepreisanstiegs beeinflusst werden. Dabei handelt es sich sowohl um verlängerte Maßnahmen aus dem Jahr 2022 (insbesondere Bezuschussung der Energiekosten der Haushalte sowie der Netzentgelte zur Begrenzung des Gaspreisanstiegs, Beihilfen für Haushalte zur Stabilisierung der Strompreise und Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen) als auch um neue Maßnahmen wie Subventionen für die Wärmeversorgung über Fernwärmenetze und für große Wohngebäude sowie

[18] Beim nominalen BIP ist das Bild etwas anders: Im Stabilitätsprogramm wird von einem nominalen BIP-Wachstum von 4,7 % im Jahr 2023 bzw. 6,0 % im Jahr 2024 ausgegangen, während die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit einer höheren Wachstumsrate von 7,1 % im Jahr 2023 und einem vergleichbaren Wachstum von 5,9 % im Jahr 2024 rechnet.

Unternehmensbeihilfen zur Förderung der Installation von Photovoltaikanlagen zum Eigenverbrauch. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2023 davon aus, dass sich die Nettokosten dieser Entlastungsmaßnahmen für den Haushalt 2023 auf 1,1 % des BIP belaufen werden.[19] Einige Maßnahmen im Jahr 2023 sind gezielt auf die am schwächsten aufgestellten Haushalte oder Unternehmen ausgerichtet, doch bei den meisten Maßnahmen wird das Preissignal zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz nicht aufrechterhalten. Folglich wird der Umfang der gezielten Entlastungsmaßnahmen, der bei der Bewertung der Einhaltung der haushaltspolitischen Empfehlung für 2023 zu berücksichtigen ist, in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission im Jahr 2023 auf 0,6 % des BIP geschätzt (gegenüber 0,4 % des BIP im Jahr 2022).

(20) Am 12. Juli 2022 empfahl der Rat Luxemburg[20] dafür zu sorgen, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben 2023 unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen mit einem weitgehend neutralen politischen Kurs im Einklang steht.[21] Luxemburg sollte sich bereithalten, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Außerdem wurde Luxemburg empfohlen, die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel sowie die Energiesicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative auszuweiten, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer Unionsfonds.

(21) Für 2023 wird in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission vor dem Hintergrund der hohen Inflation von einem expansiven finanzpolitischen Kurs (-1,5 % des BIP) ausgegangen. Im Vorjahr (2022) war der finanzpolitische Kurs ebenfalls expansiv (-0,9 % des BIP). Es wird erwartet, dass das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) im Jahr 2023 einen expansiven Beitrag von 1,3 Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs leisten wird. Darin ist der Anstieg der Kosten für die gezielten Entlastungsmaßnahmen zugunsten der vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen um 0,3 % des BIP enthalten. Der expansive Beitrag der national finanzierten laufenden Nettoprimärausgaben wird somit nur teilweise durch die gezielte Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen verursacht. Darüber hinaus wird das expansive Wachstum der national finanzierten Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) unter anderem durch andere Sozialleistungen als Sachleistungen, Beihilfen im Zusammenhang mit nicht zielgerichteten Energiemaßnahmen, dauerhafte Erhöhungen der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst, einen einmaligen Beitrag zum EU-Haushalt und die Senkung der Mehrwertsteuersätze angetrieben. In der Summe steht das projizierte Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben nicht mit der Empfehlung des Rates in

---

19 Dieser Wert gibt die Höhe der jährlichen Budgetkosten dieser Maßnahmen unter Einberechnung von laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben wieder.

20 Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022 zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2022 (ABl. C 334 vom 1.9.2022, S. 128).

21 Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission wird das mittelfristige Potenzialwachstum Luxemburgs (Zehnjahresdurchschnitt), das zur Messung des finanzpolitischen Kurses herangezogen wird, auf nominal 7,8 % geschätzt.

Einklang. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben werden 2023 voraussichtlich 0,2 % des BIP betragen, während die national finanzierten Investitionen voraussichtlich einen expansiven Beitrag von 0,1 Prozentpunkt zum finanzpolitischen Kurs leisten werden. Luxemburg plant, zusätzliche Investitionen über die Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Fonds zu finanzieren, und dürfte die national finanzierten Investitionen aufrechterhalten[22]. Geplant ist die Finanzierung öffentlicher Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit, z. B. in den Bereichen Elektrifizierung öffentlicher Verkehrsmittel, Ausbau des Straßenbahn- und Eisenbahnnetzes, Schaffung eines Klima- und Energiefonds zur Förderung der Anschaffung von Photovoltaikanlagen, Digitalisierung öffentlicher Dienste sowie Sicherheit der digitalen Kommunikation (Quantentechnologie), wofür teilweise die Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Fonds genutzt werden sollen.

(22) Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2024 voraussichtlich auf 1,7 % des BIP anwachsen. Grund für den Anstieg im Jahr 2024 ist in erster Linie die Verlängerung von Entlastungsmaßnahmen, die die Auswirkungen des Inflationsanstiegs auf die Haushalts- und Unternehmenseinkommen abfedern sollen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll dem Programm zufolge bis Ende 2024 auf 27,5 % des BIP steigen. Auf der Grundlage der zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für 2024 mit einem öffentlichen Defizit von 1,5 % des BIP. Das ist etwas weniger als im Stabilitätsprogramm veranschlagt, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die Kommission die Zunahme der Vergütungen für Arbeitnehmer und der sozialen Transferleistungen in ihrer Prognose etwas niedriger ansetzt. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit einer geringeren gesamtstaatlichen Schuldenquote von 27,0 % zum Jahresende 2024.

(23) Das Stabilitätsprogramm sieht eine Verlängerung der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich bis Ende 2024 vor. Die Kommission geht derzeit davon aus, dass sich die Nettokosten dieser Entlastungsmaßnahmen 2024 auf 0,5 % des BIP belaufen werden[23], gegenüber 1,1 % des BIP im Jahr 2023. Diese Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass es nicht zu neuerlichen Energiepreisanstiegen kommt. Die Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich, die nach derzeitiger Planung 2024 bestehen bleiben sollen, scheinen nicht auf schwächer aufgestellte Haushalte oder Unternehmen abzuzielen. Bei den meisten dieser Maßnahmen bleiben preisliche Signale zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz nicht in vollem Umfang erhalten.

(24) In der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates wird für die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos in Richtung auf das mittelfristige Ziel ein Richtwert von 0,5 % des BIP vorgegeben.[24] Mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen

---

22 Der Beitrag der sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben zum BIP dürfte neutral bleiben.

23 Die Definition der Kommission für Maßnahmen im Energiebereich umfasst nur finanzpolitische Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung auf die Energiepreise oder in Form von befristeten Einkommensbeihilfen für den Energieverbrauch. Allgemeine Entlastungsmaßnahmen zur Abfederung der Inflation werden nicht als Maßnahmen im Energiebereich eingestuft, was die Differenz zwischen dem Stabilitätsprogramm und der Prognose der Kommission bei den veranschlagten Haushaltskosten von Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich erklärt.

24 Siehe Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, der von Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des BIP oder mit ausgeprägteren Risiken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit auch eine Anpassung um mehr als 0,5 % des BIP verlangt.

Finanzen[25] wäre für 2024 eine Verbesserung des strukturellen Saldos um mindestens 0,3 % des BIP angemessen. Um eine solche Verbesserung sicherzustellen, sollte das Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben[26] der vorliegenden Empfehlung entsprechend im Jahr 2024 nicht über 4,8 % hinausgehen. Gleichzeitig sollten die noch verbleibenden Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich (die sich nach aktuellen Schätzungen der Kommission 2023 auf 1,1 % des BIP belaufen dürften) im Jahr 2023 beendet werden, solange die Energiemarktentwicklungen dies ermöglichen, wobei mit den am wenigsten zielgerichteten Maßnahmen begonnen und die entstehenden Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits genutzt werden sollten. Den Schätzungen der Kommission zufolge würde dies bewirken, dass das Wachstum der Nettoprimärausgaben unter dem für 2024 empfohlenen Höchstwert bleibt. Allerdings steht der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission zufolge das Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben im Jahr 2023 nicht mit der Empfehlung des Rates in Einklang. Sollte sich das bestätigen, wäre ein geringeres Wachstum der Nettoprimärausgaben im Jahr 2024 angemessen.

(25) Unter der Annahme einer unveränderten Politik geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 von einem Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben um 2,9 % im Jahr 2024 aus, was unter der empfohlenen Wachstumsrate liegt.

(26) Im Programm wird erwartet, dass die öffentlichen Investitionen 2023 und 2024 mit 4,5 % des BIP stabil bleiben. Das Programm enthält Reformen und Investitionen, die zu einem nachhaltigen und inklusiven Wachstum beitragen sollen. Dazu gehören Investitionen zur Förderung der Energiewende und des digitalen Wandels, die auch Teil des Aufbau- und Resilienzplans sind.

(27) Im Stabilitätsprogramm wird ein mittelfristiger haushaltspolitischer Pfad bis 2027 skizziert. Dem Programm zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit allmählich auf 1,0 % des BIP im Jahr 2025 und 0,8 % im Jahr 2026 zurückgehen und 2027 dann leicht auf 0,9 % ansteigen. Das gesamtstaatliche Defizit soll also im gesamten Programmzeitraum unter 3 % des BIP bleiben. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll dem Programm zufolge von 27,5 % Ende 2024 auf 29,0 % Ende 2027 steigen.

(28) Die demografischen Entwicklungen werden sich in den kommenden Jahrzehnten deutlicher auf die Staatsausgaben auswirken, da aufgrund der Alterung der Bevölkerung und der Verlangsamung der Nettomigrationsströme die Zahl der Rentenempfänger pro Arbeitnehmer stetig steigen dürfte. In einem Szenario ohne Veränderung der Politik wäre Luxemburg im EU-Vergleich mit einem der stärksten Anstiege der Rentenausgaben im Verhältnis zum BIP konfrontiert; dieser Anteil würde sich den Projektionen zufolge bis 2070 auf rund 18 % des BIP verdoppeln und wäre damit der höchste innerhalb der EU. Der gesamtstaatliche Schuldenstand würde sich dadurch beträchtlich erhöhen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden. Im nationalen Aufbau- und Resilienzplan wird die langfristige

[25] Nach Schätzung der Kommission benötigt Luxemburg einen stabilen strukturellen Primärsaldo, um auf mittlere Sicht einen dem Vorsichtsgebot entsprechenden Schuldenstand zu erreichen. Diese Schätzung basiert auf der Herbstprognose 2022 der Kommission. Ausgangspunkt für diese Schätzung waren die Defizit- und Schuldenstandsprojektionen für 2024, die auf der Annahme beruhen, dass die Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich 2024 beendet werden.

[26] Die Nettoprimärausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit.

Tragfähigkeit des Rentensystems nicht berücksichtigt. Insbesondere werden im Plan nicht die negativen Auswirkungen von Vorruhestandsregelungen und finanziellen Anreizen für einen frühzeitigen Austritt aus dem Arbeitsmarkt einbezogen, die die geringe Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte zum Teil erklären. Eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters hätte eine vorteilhafte makroökonomische Wirkung und das Potenzial, die Rentenausgaben zu verringern, da ein höherer Anteil älterer Arbeitskräfte unter den Beschäftigten das Wirtschaftswachstum stützen würde. 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 internationalen Finanzsektor, was einen großen Teil der umfangreichen Finanzströme erklärt. Diese Ströme spiegeln jedoch auch die Präsenz vieler in ausländischem Besitz befindlicher Unternehmen im Land wider, die an konzerninternen Finanztätigkeiten beteiligt sind. Besonderen Anlass zur Sorge gibt der fehlende 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 Unionsliste nicht kooperativer Länder und Gebiete[27] verzeichneten Länder und Gebiete hinaus. Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren von in Luxemburg ansässigen Unternehmen in Drittländer 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. In Bezug auf die genannten Merkmale des Steuersystems, die von multinationalen Unternehmen zur aggressiven Steuerplanung ausgenutzt werden könnten, waren diese Maßnahmen jedoch bislang unzureichend.

(29) Nach 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. Luxemburg kommt mit der Umsetzung seines Aufbau- und Resilienzplans voran. Luxemburg reichte am 28. Dezember 2022 seinen ersten Zahlungsantrag für 26 Etappenziele und Zielwerte gemäß dem Durchführungsbeschluss des Rates für die Auszahlung von 20 Mio. EUR im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität ein. Die Kommission veröffentlichte am 28. April 2023 eine vorläufige positive Bewertung. Nun wird der Zahlungsantrag im Rat erörtert. Die betreffenden Etappenziele und Zielwerte umfassen das Inkrafttreten des Reformpakets „Pacte logement 2.0“, das auf eine Erhöhung des Angebots an von den Gemeinden bereitgestellten erschwinglichen Mietwohnungen abzielt, Investitionen in die Digitalisierung des öffentlichen Dienstes und in die Entwicklung von Lösungen für ultrasichere Kommunikation, das neue Programm „FutureSkills“ zur Förderung der Weiterbildung der Arbeitskräfte und eine Reform für die Beschaffung sauberer Fahrzeuge. Luxemburg hat am 11. November 2022 eine Änderung seines Plans eingereicht, die der Rat am 17. Januar 2023 billigte. Luxemburg wird voraussichtlich ein REPowerEU-Kapitel vorlegen und hat bereits beschlossen, 128,5 Mio. EUR aus der Reserve für die Anpassung an den Brexit (BAR) auf die Aufbau- und Resilienzfazilität zu übertragen, um die Umsetzung zu finanzieren. Eine zügige

[27] Schlussfolgerungen des Rates vom 24. Februar 2022 zur überarbeiteten EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke (ABl. C 103 vom 3.2.2022, S. 1).

Aufnahme des neuen REPowerEU-Kapitels in den Aufbau- und Resilienzplan wird die Finanzierung zusätzlicher Reformen und Investitionen zur Unterstützung der strategischen Ziele Luxemburgs im Bereich Energie und ökologischer Wandel ermöglichen. Die systematische und wirkungsvolle Einbeziehung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften, der Sozialpartner und anderer relevanter Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, über den Plan hinausreichender wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor von Bedeutung, da nur so sichergestellt werden kann, dass die politische Agenda insgesamt auf breiter Basis mitgetragen wird.

(30) Die Kommission hat 2022 alle kohäsionspolitischen Programmunterlagen Luxemburgs gebilligt. Um in Luxemburg den ökologischen und digitalen Wandel zu vollziehen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu stärken und eine ausgewogene territoriale Entwicklung zu erreichen, müssen die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan samt seinem REPowerEU-Kapitel unter Ausnutzung von Synergien zügig umgesetzt werden.

(31) Über die vom Aufbau- und Resilienzplan abgedeckten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen hinaus ist Luxemburg noch mit einer Reihe von anderen Herausforderungen konfrontiert; diese betreffen insbesondere die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, vor allem im Zusammenhang mit dem Rentensystem, rechtliche Schlupflöcher, die von multinationalen Unternehmen zur aggressiven Steuerplanung ausgenutzt werden könnten, Anfälligkeiten durch hohe Wohnimmobilienpreise und die hohe Verschuldung der privaten Haushalte, Schwächen im Bildungssystem, die Ungleichheiten verstärken, sowie Probleme im Zusammenhang mit der Energiepolitik und dem ökologischen Wandel, darunter potenzielle Hindernisse bei der Abkehr von fossilen Brennstoffen und Schwierigkeiten mit dem Verkehrsnetz.

(32) Der Erwerb von Grundfertigkeiten und die allgemeinen Leistungen der Schülerinnen und Schüler sind stark vom jeweiligen sozioökonomischen und sprachlichen Hintergrund abhängig. Das durchschnittliche Wissens- und Kompetenzniveau im Alter von 15 Jahren, gemessen im Rahmen der internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA), liegt in Luxemburg deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Dabei ist die Kluft zwischen bessergestellten Schülerinnen und Schülern und benachteiligten Gleichaltrigen in Luxemburg größer als in allen anderen EU-Mitgliedstaaten. Das Bildungssystem stattet nicht alle Schülerinnen und Schüler mit den Grundfertigkeiten aus, die sie zur Erfüllung der Anforderungen des luxemburgischen Arbeitsmarktes benötigen. Im nationalen Schulsystem wird im Primarbereich Luxemburgisch gesprochen, während die Alphabetisierung auf Deutsch erfolgt. Alle Fächer (außer Französisch) werden in deutscher Sprache unterrichtet. Angesichts der Tatsache, dass nur jedes dritte Kind Luxemburgisch als erste Sprache spricht, sind dies sehr hohe sprachliche Anforderungen. Der Anteil der jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren, die die allgemeine und berufliche Bildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II verlassen haben, stieg von 6,3 % im Jahr 2018 auf 8,2 % im Jahr 2022. Im September 2022 startete Luxemburg an vier Grundschulen ein Pilotprojekt, bei dem zunächst auf Französisch unterrichtet wird und Deutsch erst später folgt. Wenn dieser Ansatz auf weitere Schulen ausgeweitet wird, könnte dies dazu beitragen, dass sich die Leistungen der Schülerinnen und Schüler verbessern, deren erste Sprache nicht Französisch ist. Zudem hat Luxemburg das Angebot an Plätzen in öffentlichen internationalen Schulen erweitert: Ab dem Schuljahr

2022/2023 sind 4 % der Schülerinnen und Schüler im Vorschul- und Primarbereich an solchen Schulen eingeschrieben, wo sie zwischen Englisch, Französisch und Deutsch als Unterrichtssprache wählen können. Stünde diese Option der Beschulung in einer Hauptsprache einem größeren Teil der Schulbevölkerung offen, könnte dies die Chancen der Schülerinnen und Schüler, bessere Lernergebnisse zu erzielen, erheblich verbessern.

(33) Das Energiesystem Luxemburgs ist durch eine hohe Abhängigkeit von Einfuhren und von fossilen Brennstoffen gekennzeichnet. Das Land ist ein großer Nettoimporteur von Energie. Es hängt fast vollständig von Primärenergieeinfuhren ab (2021 betrug die Abhängigkeitsquote 92 %). Im Energiemix Luxemburgs entfielen 69 % auf Öl und 18 % auf Erdgas, während 12 % aus erneuerbaren Energiequellen stammten (2022 wurde eine Kapazität von 572 MW erreicht). Luxemburg importiert kein Öl aus Russland. Im Gassektor ist die Abhängigkeit von Russland begrenzt, da fast 100 % des in Luxemburg verbrauchten Gases aus Norwegen und den Niederlanden stammt und über Pipelines aus Belgien und Deutschland eingeführt wird. Der Erdgasverbrauch in Luxemburg ist von August 2022 bis März 2023 gegenüber dem durchschnittlichen Gasverbrauch im Vergleichszeitraum der fünf Vorjahre um 26 % zurückgegangen, womit das Reduktionsziel von 15 % übertroffen wurde. Luxemburg könnte seine Maßnahmen zur vorübergehenden Senkung der Gasnachfrage bis zum 31. März 2024 fortsetzen.[28]

(34) Auch wenn Luxemburg bei Strom und Gas in hohem Maße vernetzt ist, werden weitere Investitionen erforderlich sein, um den wachsenden Bedarf an Energie aus erneuerbaren Quellen und den steigenden Strombedarf zu antizipieren. Luxemburg muss dem Problem des unzureichenden Angebots an Wohnraum entgegenwirken und zugleich seine Energie- und Klimaziele erreichen. Außerdem muss der vorhandene Gebäudebestand renoviert werden. Mit einem Sparpotenzial von insgesamt 20,8 % (in GWh) ist der Wohnbau- und -renovierungssektor die zweitgrößte Quelle für potenzielle Energieeinsparungen bis 2030. In rund 89 % der bestehenden Wohngebäude werden auf fossilen Brennstoffen (Heizöl und Erdgas) basierende Heizsysteme verwendet. Die Gemeinden werden hier eine Schlüsselrolle spielen. Die Überlastung der Straßen schadet der Wirtschaft und der ökologischen Nachhaltigkeit, und der Verkehr ist für einen beträchtlichen Teil des Ölverbrauchs und für 59 % der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich; im EU-Durchschnitt lag dieser Anteil 2019 bei 24 %. Zwar hat Luxemburg einige einschlägige Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit im Verkehr ergriffen, doch könnten weitere, gezieltere Maßnahmen wesentlich zur Verringerung der Abhängigkeit von Öl sowie der Treibhausgasemissionen beitragen. Dies spiegelt sich im nationalen Energie- und Klimaplan Luxemburgs wider, der für 2030 das Ziel vorsieht, den Anteil der Elektro- und Plug-in-Hybridfahrzeuge auf 40 % zu steigern. Luxemburg hat es sich zum Ziel gesetzt, bis 2050 klimaneutral zu werden. Auch wenn das Land in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt hat, zählt es nach wie vor zu den Mitgliedstaaten mit dem niedrigsten Anteil erneuerbarer Energien. Damit Luxemburg seine Energieziele für 2030 – Steigerung des Anteils der Energie aus erneuerbaren Quellen auf 25 % und Senkung des Endenergieverbrauchs um 40-44 % im Vergleich zu 2007 – erreichen kann, müssen die Zielsetzungen im Hinblick auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ambitionierter gestaltet werden.

[28] Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates und Verordnung (EU) 2023/706 des Rates.

(35) Durch den Personal- und Fachkräftemangel in Bereichen und Berufen, die für den ökologischen Wandel von zentraler Bedeutung sind, einschließlich Fertigung, Inbetriebnahme und Instandhaltung klimaneutraler Technologien, entstehen Engpässe für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Schul- und Berufsbildungssysteme hoher Qualität, die sich den veränderten Erfordernissen am Arbeitsmarkt anpassen, sowie gezielte Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sind unerlässlich, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Arbeitsmarktinklusion sowie die Reallokation von Arbeitskräften zu fördern. Um das ungenutzte Arbeitskräfteangebot zu erschließen, müssen diese Maßnahmen zugänglich sein, insbesondere für diejenigen Personen und in Wirtschaftszweigen, die am stärksten vom ökologischen Wandel betroffen sind. Luxemburg hat seine Anstrengungen zur Weiterbildung und Umschulung von Arbeitskräften in rückläufigen oder sich in Umstrukturierung befindlichen Wirtschaftszweigen verstärkt. Dennoch besteht in einigen Berufen weiterhin ein Arbeitskräftemangel, darunter auch bei Führungskräften in Unternehmenspolitik und -planung. Hier könnte es somit zu Engpässen beim ökologischen Wandel und der Umsetzung von REPowerEU kommen.

(36) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2023 geprüft; seine Stellungnahme[29] spiegelt sich in Empfehlung 1 wider.

(37) Da die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eng miteinander verflochten sind und gemeinsam zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, empfahl der Rat den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Maßnahmen zu ergreifen, um i) die Schuldentragfähigkeit zu erhalten und im Jahr 2023 von einer breit angelegten Stützung der Gesamtnachfrage abzusehen, gezieltere haushaltpolitische Maßnahmen vorzusehen, um die Auswirkungen der hohen Energiepreise abzufedern, und über geeignete Wege nachzudenken, wie die Unterstützung bei nachlassendem Energiepreisdruck zurückgefahren werden kann; ii) die öffentlichen Investitionen auf hohem Stand zu halten und private Investitionen zu fördern, um den ökologischen und digitalen Wandel zu unterstützen; iii) Lohnentwicklungen zu fördern, die den Kaufkraftverlust abschwächen, gleichzeitig aber Zweitrundeneffekte auf die Inflation zu begrenzen, die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter zu verbessern und den Fachkräftemangel anzugehen; iv) die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und zu gewährleisten, dass die Unterstützung der Unternehmen in der Energiekrise kostenwirksam und befristet ist und sich auf überlebensfähige Unternehmen beschränkt sowie Anreize für den ökologischen Wandel aufrechterhält, und v) die Makrofinanzstabilität zu erhalten, die Risiken zu beobachten und zugleich weiter an der Vollendung der Bankenunion zu arbeiten. Im Falle Luxemburgs tragen die Empfehlungen 1, 2 und 4 zur Umsetzung der ersten, zweiten, dritten, vierten und fünften Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei —

EMPFIEHLT, dass Luxemburg 2023 und 2024 Maßnahmen ergreift, um

1. die geltenden Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich bis Ende 2023 zurückzufahren und die dadurch erzielten Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits zu nutzen; für den Fall, dass neuerliche Energiepreisanstiege

[29] Stellungnahme nach Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen, sicherzustellen, dass diese Maßnahmen gezielt auf den Schutz schwächer aufgestellter Haushalte und Unternehmen ausgerichtet werden, für die öffentlichen Haushalte tragbar sind und die Anreize zum Energiesparen erhalten;

eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Finanzpolitik zu gewährleisten und zu diesem Zweck insbesondere den nominalen Anstieg der national finanzierten Nettoprimärausgaben im Jahr 2024 auf höchstens 4,8 % zu begrenzen;

die national finanzierten öffentlichen Investitionen aufrechtzuerhalten und die effektive Abrufung von Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie anderen EU-Fonds zu gewährleisten, um insbesondere den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern;

für die Zeit nach 2024 weiterhin eine auf schrittweise und nachhaltige Konsolidierung gerichtete mittelfristige Haushaltsstrategie zu verfolgen und diese mit Investitionen und Reformen zu kombinieren, die einem höheren und nachhaltigen Wachstum förderlich sind, um auf mittlere Sicht eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Haushaltslage zu erreichen;

die Risiken im Zusammenhang mit dem Wohnimmobilienmarkt zu reduzieren, insbesondere durch eine Verringerung der Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen und durch Maßnahmen zur Erhöhung des Angebots an Bauland; die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern, insbesondere durch Einschränkung der Vorruhestandsmöglichkeiten und durch die Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte; verstärkt und wirksam gegen aggressive Steuerplanung vorzugehen, auch indem das Land sicherstellt, dass Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren in Länder und Gebiete mit niedrigen oder Nullsteuersätzen ausreichend besteuert werden;

2. seinen geänderten Aufbau- und Resilienzplan kontinuierlich umzusetzen und das REPowerEU-Kapitel zügig fertigzustellen, damit rasch mit der Umsetzung begonnen werden kann; die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan unter Ausnutzung von Synergien zügig umzusetzen;

3. die Leistungsfähigkeit des Schulbildungssystems zu verbessern und Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler zu fördern, insbesondere durch Anpassung des Unterrichts an die Bedürfnisse von Schülern aus benachteiligten Verhältnissen und Schülern mit unterschiedlichem sprachlichem Hintergrund;

4. die Gesamtabhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu reduzieren, indem das Land den Ausbau erneuerbarer Energien beschleunigt, die Stromübertragungskapazitäten erhöht, die Genehmigungsverfahren vereinfacht und sowohl innerhalb als auch außerhalb des Wohnungssektors in Energieeffizienz investiert; die Gemeinden bei der Entwicklung detaillierter lokaler Pläne für den Ausbau erneuerbarer Energien, darunter Wind- und Sonnenenergie, sowie für Fernwärme- und Fernkältenetze zu unterstützen; die Elektrifizierung des Verkehrs weiter zu fördern und in die Netze und Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs zu investieren; seine politischen Anstrengungen mit Blick auf die Vermittlung und den Erwerb der nötigen Kompetenzen für den ökologischen Wandel zu verstärken.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident