



**caritas**  
L U X E M B O U R G

# 2021

## **Sozial**almanach

Schwéierpunkt: **Wéi ee Lëtzebuerg fir muer?  
Raus aus der Kris – mee wouhin?**

**L'annuaire Caritas sur la  
situation sociale du Luxembourg**



Seit 1932 hat sich Caritas durch ihre Mitarbeit in nationalen Gremien und durch die Schaffung von sozialen Diensten für sozial benachteiligte Menschen eingesetzt. Das Aufzeigen innovativer Wege zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist Caritas ein wichtiges Anliegen. Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg sucht Caritas den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft.

## **Sozial**almanach 2021

Herausgeber:

Carole Reckinger, Robert Urbé und  
Christoph Weirich

**caritas**  
LUXEMBOURG

unterstützt von



**ŒUVRE**  
Nationale de Secours  
Grande-Duchesse Charlotte

# 2021

## Sozialalmanach

Schwéierpunkt: **Wéi ee Lëtzebuerg fir muer?  
Raus aus der Kris – mee wouhin?**



# 2021

## **Sozialalmanach**

Schwéierpunkt: **Wéi ee Lëtzebuerg fir muer?  
Raus aus der Kris –  
mee wouhin?**

Sozialalmanach 2021

*Sous la direction de Carole Reckinger, Robert Urbé et Christoph Weirich*

Caritas Luxembourg  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tél. +352 40 21 31 200  
Fax +352 40 21 31 209  
[www.caritas.lu](http://www.caritas.lu)

Tous droits réservés.

© Caritas Luxembourg

Par cette publication, Caritas Luxembourg n'entend pas prendre à son compte les opinions émises dans cet ouvrage qui devront être considérées comme étant propres aux auteurs.

Conseil graphique et impression : print solutions s.à r.l.

Mise en page : Lydie Krecké

Photo : © Claudine Bosseler, Studio C.

Avec nos remerciements à Alicia et Paul d'avoir participé à la réalisation de cette photo posée.

Imprimé sur papier 100% recyclé.

Mai 2021

ISBN : 978-2-919974-27-6

# Inhalt

Vorwort.....	7
Introduction.....	9

## 1. Teil

### Zur sozialen Lage Luxemburgs 2020-2021

<i>Robert Urbé</i> .....	17
1. Ried zur Lag vun der Natioun den 13. Oktober 2020.....	19
2. Rückblick auf das Sozialjahr 2020-2021.....	37
3. Luxembourg 2020 et le Semestre européen.....	65
4. D'Lag vun der Natioun um Virowend vun enger op den Hierscht verréckelter Deklaratioun zur Lag vun der Natioun 2021.....	89

## 2. Teil

### Wéi ee Lëtzebuerg fir muer? Raus aus der Kris – mee wouhin? beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven

<i>Xavier Bettel</i>	Préface.....	103
<i>Ursula von der Leyen</i>	A human economy for Europe beyond the pandemic.....	107
<i>Ángel Gurría</i>	Building Back Better – Which Luxembourg for Tomorrow? ..	113
<i>Norbert Campagna</i>	De la philosophie de l'individu à la philosophie du sujet.....	129
<i>Wolfgang Kessler</i>	Die Pandemie als Weckruf.....	141
<i>Jean-Jacques Rommes</i>	Les relations du Grand-Duché avec ses voisins de la Grande Région.....	151

<i>Başak Bağlayan</i>	Looking at global supply chains through a human rights lens: The UN Guiding Principles on Business and Human Rights	169
<i>Rachel Reckinger</i>	Pathways to designing a truly sustainable food system for Luxembourg: Take-home messages from crises	179
<i>Martina Liebsch</i>	Welche Willkommenskultur für Europa? Festungsmentalität oder Solidarität?	193
<i>Frank Wies</i>	Quel accueil pour ceux qui viennent d’ailleurs ?	213
<i>Beate Blättner</i>	Brauchen wir nach der Pandemie einen neuen Begriff von Gesundheit?	225
<i>Herwig C. H. Hofmann</i>	Challenges of Digitisation and the Spread of Automated Decision Making Systems	239
<i>David Büchel, Michel di Felice &amp; Marco Wagener</i>	Télétravail : aubaine et/ou malchance?	247
<i>Luca Ratti</i>	The combat of in-work poverty in Europe – Origins, legal tools and future challenges for Luxembourg	257

### 3. Teil

#### Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen

<i>Silvia Tricarico &amp; Robert Urbé</i>	Note introductive	275
I.	Indicateurs de la Stratégie Europe 2020	280
II.	Autres indicateurs importants	290
III.	Indicateurs en lien avec la vision pour le Luxembourg de demain	301
	Autorenverzeichnis	313



# Vorwort

Nachdem in 2019 wegen der Entscheidung seitens der Regierung, die Erklärung zur Lage der Nation vom April in den Oktober zu verschieben, das Erscheinen des Sozialalmanachs 2019 ebenfalls vom Frühjahr in den Herbst verschoben worden war, wir uns 2020 sozusagen wieder im „Normalfall“ fanden, was die Publikation anbelangte, während, wegen der Corona Pandemie die Erklärung zur Lage der Nation wiederum vom April in den Oktober verschoben wurde, erleben wir dasselbe nunmehr in 2021, zur 15. und letzten Ausgabe des Sozialalmanachs in dieser Form. Die Erklärung zur Lage der Nation wird wiederum vom April in den Oktober verschoben, aber der Sozialalmanach erscheint wie üblich im Frühjahr.

Die diesjährige Ausgabe schließt sich an die Themen der vier letzten Jahre an und bringt gleichzeitig auch einen Neustart. Nach dem „1,1 Millionen – Awunnerstaat“ 2017 mit der Frage „wie wollen wir in diesem Land in Zukunft zusammen leben?“, fragten wir 2018 „D’sozial Kohesioun um Spill?“ 2019 hatten wir uns dem „Qualitativen Wachstum“ gewidmet und 2020 war dem „Vieillissement“ zugewandt, der Überalterung unserer Gesellschaft.

Diesmal geht es um die Frage, wie wir nach der Pandemie weiterleben wollen. Weiter wie bisher, oder doch anders, besser, gerechter? Es ist nur scheinbar die gleiche Frage wie 2017, oder besser die Frage ist dieselbe, aber die Erfahrungen, auf deren Hintergrund die Antwort herausgearbeitet wird, sind doch ganz andere. Die meisten unserer Autoren hoffen hier, dass die Pandemie ein Fingerzeig war, uns den Anlass gibt nachzudenken, zu lernen und zu einer besseren Antwort zu kommen. Ob sie Recht behalten werden, wird sich in den nächsten Monaten zeigen.

16 in- und ausländische Autoren haben sich diesen Fragen gewidmet und in 13 verschiedenen Beiträgen dem Thema gestellt: daraus ist der zweite Teil dieses Almanachs entstanden.

Wie üblich geschieht diese Aufarbeitung des Themas aus verschiedenen Blickwinkeln und bietet also einen Fundus an Überlegungen, Analysen, Erfahrungen und Beispielen, aus dem Interessierte schöpfen können. Caritas möchte somit dazu beitragen, dass Entscheidungsträger für ihre Aufgaben gewappnet sind. Vor allem möchten wir dazu beitragen, dass wenn schon keine neuen Fragen gestellt werden, auf jeden Fall versucht wird, neue Antworten zu finden!

Demselben Ziel dienen die Kapitel des Teils I, die sich genauer mit der Sozialpolitik in Luxemburg befassen und hier unsere Sicht der Dinge darlegen, und zwar vor allem aus dem Blickwinkel derjenigen, die sich oft am unteren Ende der gesellschaftlichen Leiter befinden. Dabei ist diesmal das zweite Kapitel, in dem traditionell die sozialpolitische Entwicklung Luxemburgs zwischen der Erklärung zur Lage der Nation des Vorjahres bis kurz vor der diesjährigen Erklärung beleuchtet wird, eher dem Zeitraum zwischen dem Erscheinen der letztjährigen Ausgabe und der diesjährigen unseres Sozialalmanachs gewidmet. Denn wie gesagt, diese war ja letztes Jahr nicht mehr im Einklang mit der Erklärung zur Lage der Nation, und sie wird es auch dieses Jahr nicht sein. Trotzdem geben wir wie üblich dem Premier aus unserer Sicht einige Vorschläge mit in die Vorbereitung seiner nächsten Erklärung, für den Herbst 2021.

Bleibt mir an dieser Stelle, dem langjährigen Mitherausgeber dieser Publikation, der seinen wohlverdienten Ruhestand antreten kann, zu danken sowie seiner langjährigen Assistentin Lydie Krecké die ebenfalls in den Ruhestand geht. Rob Urbé hatte außer dem Sozialalmanach die Verantwortung für den wichtigen Bereich der Veille socio-politique. Caritas Luxemburg war und ist ein Sprachrohr für die Sorgen und Nöte der armen Menschen. Sie erarbeitet aber auch Lösungen und Forderungen, um diesen Menschen konkret zu helfen, und trägt diese an die politisch Verantwortlichen heran. Caritas Luxemburg wird die Gelegenheit nutzen, sich mit neuen Kräften in Zukunft einer ähnlichen Aufgabe zu widmen, Näheres befindet sich gerade in der Ausarbeitung.

Bleibt mir, auch wie üblich, dem geneigten Leser viel Freude bei der diesjährigen Lektüre zu wünschen, und möge die eine oder andere neue Einsicht gewonnen werden und dann ihren Weg gehen!

**Marie-Josée Jacobs**

*Präsidentin von Caritas Luxemburg*

# Introduction

*« Le monde après Corona sera différent, ce ne sera pas le même ! »*

Cette phrase a été prononcée à maintes reprises pendant les derniers mois, par des présidents, des chefs de religion, des intellectuels, penseurs, professeurs et autres. Mais en fait, il s'agit d'une banalité : chacun sait que, même sans Corona, le monde de demain sera différent de celui d'aujourd'hui !

La question n'est donc pas tellement, si le monde après Corona aura changé, mais dans quelle direction aura-t-il changé ? Aura-t-il changé pour le meilleur ? Aurons-nous saisi l'occasion pour donner plus de place à la justice sociale, vivrons-nous moins d'inégalités et moins de pauvreté, aussi au niveau régional et mondial, aurons-nous changé nos coutumes de production et de consommation, aurons-nous jeté les bases pour donner une chance au climat, vivrons-nous dans un monde qui sera uni, solidaire et viable pour tous les habitants de la terre, bref : aurons-nous façonné un monde meilleur ?

Et : quelles seraient les premiers pas à entreprendre dès maintenant, sans tarder, et sans attendre un relèvement économique quelconque après la crise ? Utilisons déjà la gestion de la crise et surtout la sortie de la crise en jetant ces jalons d'un monde nouveau, d'un monde meilleur !

Telle est la thématique de ce 15<sup>e</sup> almanach social, le dernier de la série, car ceci est la dernière édition du Sozialalmanach dans la mouture connue ! En automne 2022, une nouvelle édition sera lancée.

Après avoir analysé en 2017 les conditions et les conséquences du „1,1 Milliounen – Awunnerstaat“ et donc la question „comment voulons nous vivre dans ce pays“, et après avoir demandé en 2018 „D'sozial Kohesioun um Spill?“, et donc comment rétablir et préserver cette cohésion sociale, après avoir en 2019 thématiqué le „Qualitative Wuesstem“, et après s'être penché en 2020 sur le vieillissement de notre société, nous voilà à la conclusion de cette série avec une vue sur l'après-crise comme thème phare qui régit la partie II de l'almanach.

Pour ce, nous avons, comme pratiquement toujours, trouvé d'excellents auteurs nationaux et internationaux pour traiter les divers sous-thèmes que nous allons vous présenter par la suite.

Mentionnons d'abord que comme toujours, nous n'avons pas pu inclure tous les sous-thèmes qui nous semblaient intéressants, parce que d'une part nous n'avons pas trouvé d'auteur se sentant capable de relever le défi, ou encore parce que d'autre part certains auteurs ont dû constater en cours de route qu'ils ne parviendront pas à parfaire leur projet (certes pour différentes raisons).

Parmi les sous-thèmes qui auraient encore pu enrichir le présent volume, quoique déjà assez étoffé, figurent dans le désordre : la responsabilité des élus locaux, les droits humains et la stabilité économique, le salaire juste, protection des consommateurs, réforme des impôts, une politique familiale pour l'avenir, la place financière et la justice sociale, etc.

Malheureusement aussi certains auteurs qui avaient formulé des idées intéressantes lors d'autres occasions et que nous aurions bien vu développées ici n'ont pas osé s'attaquer à un tel exercice.

De toute façon, nombreux sont ceux qui ont préconisé que la vie après Corona devrait être une autre, meilleure ! Mais un seul parmi les dirigeants économiques du pays a formulé qu'à son avis, après la crise tout devra redémarrer comme avant. Comme si la crise n'aurait pas été l'occasion de se mettre au moins un peu en question et d'apprendre quelque chose de nouveau. Tenter aussi quelque chose de nouveau. Décevante quand-même, une telle attitude !

Les 13 contributions qui nous parviennent de 16 auteurs (presque à parts égales internationaux ou nationaux) qui ont répondu à notre appel, de manière très différente certes, nous montrent l'une ou l'autre voie nouvelle à emprunter pour amorcer un changement pour le mieux.

Commençons avec la contribution de **Ursula von der Leyen**, présidente de la Commission européenne, qui nous avertit de ne pas oublier les leçons apprises pendant la pandémie. À côté de combattre la pandémie par la campagne de vaccination, elle tire notre attention sur le fait que nous nous trouvons en face d'une opportunité unique de réformer et réorganiser l'économie européenne et de la rendre plus humaine.

**Ángel Gurría**, le secrétaire général de l'OCDE à Paris (Organisation de coopération et de développement économiques), pour sa part nous dessine comment l'OCDE voit le Luxembourg affecté par la crise et nous donne quelques suggestions pour revenir mieux de cette crise. Nous devrions examiner les différentes dimensions qui importent pour nos citoyens et pour leur qualité de vie. La relance devrait être verte, inclure le bien-être matériel, s'attaquer aux inégalités et engendrer des marchés du travail inclusifs. Les bénéfices de la croissance devront être répartis entre tous, e. a. en investissant dans l'éducation, sans négliger la coopération et la solidarité internationales. Enfin il nous explique ce que l'OCDE est en train de faire pour supporter ses membres de re-construire à partir de la crise et pour arriver à une Europe post-crise plus verte et plus durable.

Enchaîne ensuite **Norbert Campagna**, professeur-associé de philosophie à l'Université du Luxembourg, en analysant d'abord ce qu'on peut entendre par individualisme et quels sont les risques qu'il comporte, en s'appuyant sur Alexis de Tocqueville, pour s'attaquer ensuite à la question de savoir si le Luxembourg est une société individualiste, en distinguant entre l'individu et le sujet. Il conclut que l'individu ne veut que préserver sa liberté, tandis que le sujet veut aussi et surtout préserver les conditions de possibilité de la liberté.

**Wolfgang Kessler**, économiste et journaliste, ancien rédacteur en chef du magazine indépendant chrétien « Publik-Forum » en Allemagne jette un regard sur les chances qu'apporte la crise en termes de remise en question de concepts révolus et en termes de nouvelles idées. Ainsi a pu être constaté que le dicton « le marché est le salut, l'état est le mal » ne vaut plus en temps de pandémie. Pourrions-nous continuer dans cette direction ? Promouvoir la solidarité au lieu de la division sociale ? Entrevoir un avenir plus durable ? Il nous montre quelques voies vers un monde plus juste et recommande de ne pas revenir vers la « normalité du néolibéralisme ».

**Jean-Jacques Rommes**, en tant que Président du Conseil économique et social (mandature 2019-2021), se demande pourquoi seulement la pandémie nous a montré la dépendance du Luxembourg de ses voisins. Concernant l'emploi au Luxembourg, il constate que le modèle luxembourgeois est assez mal compris, non seulement par nos voisins, mais par la population luxembourgeoise elle-même. Il décrit la démographie défailante, la gouvernance désordonnée et des questions de fiscalité. Il compare deux approches différentes : l'aménagement d'une zone de Grande Région versus le développement partagé de zones bilatérales. Il conclut que pour garantir la cohésion sociale et territoriale de cette Grande Région il faut enfin qu'elle soit gérée comme un espace global.

**Başak Bağlayan**, chercheuse à l'Université du Luxembourg, experte en droit commercial et en droits humains, se penche sur les chaînes d'approvisionnement mondiales. La pandémie a révélé des disparités économiques et des inégalités systémiques déjà présentes dans nos sociétés et a clairement montré que le modèle économique existant n'est pas durable, ni pour les travailleurs des chaînes d'approvisionnement mondiales ni pour les entreprises. Les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ne peuvent pas résoudre tous les problèmes structurels de l'ordre économique existant. Cependant, en proposant une approche de conduite responsable des affaires fondée sur les droits humains, ils peuvent aider à résoudre certains des problèmes pertinents et urgents auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

**Rachel Reckinger**, cheffe du projet de recherche « Sustainable Food Practices » à l'Université du Luxembourg et membre du Conseil supérieur pour un développement durable, affirme qu'il est urgent de se concentrer de manière holistique sur une refonte du système alimentaire véritablement durable. La durée de la crise sanitaire et puis économique,

peut être considérée comme une préfiguration d'une crise écologique potentielle à venir en relation avec le changement climatique et la perte de biodiversité. Les crises nous permettent de repenser fondamentalement les vulnérabilités et de mettre en place des pratiques post-croissance plus robustes, basées sur la justice sociale, la régénération écologique et le bien-être économique.

Ensuite **Martina Liebsch**, directrice du Forum catholique « Leben in der Illegalität » à Berlin (avec une interjection de **Marcelo Lemos**, Coordinateur du Centre de référence du service pour réfugiés et migrants des Jésuites à Belo Horizonte au Brésil), après avoir jeté un regard en arrière sur 20 ans de politique des réfugiés, nous alerte sur les fondements de cette politique au niveau européen : la peur que 2015 ne devra pas se répéter, des mythes comme la trop grande attractivité de nos pays ou encore que la protection de nos frontières pourra régler les flux internationaux des réfugiés mènent à une incapacité des pays de l'UE de s'accorder sur une politique commune envers les réfugiés qui puisse au moins revendiquer pour soi d'être en accord avec les valeurs que nous brandissons si volontiers à d'autres occasions.

Un article de **Frank Wies**, avocat engagé au sein d'Amnesty International Luxembourg et du Lëtzebuerger Flüchtlingsrot (également membre de la Commission consultative des droits de l'homme), analyse la politique de l'accueil des migrants au Luxembourg et met en garde contre la politique restrictive qui risque de mener à une société morcelée en autant de communautés nationales, et il rappelle que les personnes traitées dignement aujourd'hui feront les citoyens reconnaissants de demain.

**Beate Blättner**, professeure de promotion de la santé à l'école supérieure de Fulda en Allemagne se consacre à la compréhension du concept santé, sujet d'actualité en temps de pandémie et de mesures sanitaires. L'autrice reprend les dimensions implicites au sujet et souligne l'importance du bien-être comme il a été introduit par l'OMS en 1946. De manière compréhensible le lecteur est amené à refléter ces aspects et est mis en garde quant à ce qui sera entendu sous santé après la pandémie.

**Herwig C. H. Hofmann**, professeur de droit public européen et transnational à l'Université du Luxembourg, introduit dans certains mécanismes pertinents qui se déroulent dans les coulisses du monde numérique notamment du traitement des bases de données et relève certaines implications législatives dans le droit public européen. L'auteur conclut avec les étapes futures du développement certainement imparable et propose des objectifs constructifs envisageables.

Finalement, **Michel Di Felice**, **Marco Wagener** et **David Büchel**, conseillers de direction respectivement psychologue du travail à la Chambre des salariés Luxembourg nous font part pourquoi ils trouvent que le télétravail est une arme à double tranchant qui pourrait être bénéfique à condition d'alterner avec le travail classique en entreprise et **Luca Ratti**,

professeur-associé de droit du travail européen et comparé à l'Université du Luxembourg nous parle de ce que de plus en plus la politique sociale dans l'UE adresse la pauvreté au travail et que les dernières initiatives de la Commission vont vers une situation où la concurrence est basée sur la qualité des produits et services au lieu du dumping social.

Pour le reste, l'Almanach se présente comme les dernières années comme suit :

- une première partie se penche sur le contexte purement national. Elle débute avec une revue de la déclaration de politique générale sur l'État de la Nation du Premier Ministre de l'année dernière, elle comporte une analyse des événements de l'année socio-politique écoulée depuis mars de l'année précédente, suivie d'une récapitulation de l'implication du Luxembourg dans la stratégie européenne Europe 2020 et de propositions à incorporer dans la prochaine déclaration de politique générale sur l'État de la Nation du Premier Ministre respectivement dans la politique du gouvernement tout court.
- La deuxième partie s'occupe donc du thème phare (Schwerpunkt, Schwéierpunkt), choisi librement d'année en année par les instances dirigeantes de Caritas Luxembourg suivant les actualités passées et futures, mais aussi suivant l'importance qu'un certain thème appelle. Ce thème est traité par des auteurs externes à Caritas Luxembourg, tant internationaux que nationaux.
- La troisième partie comporte des statistiques et graphiques en lien avec les thématiques traitées dans l'almanach. Une première section renseigne sur les développements des indicateurs choisis au niveau européen pour suivre les progrès (et défaillances) de la Stratégie Europe 2020<sup>1</sup>, une deuxième section renseigne sur 22 autres indicateurs en relation avec la mesure de la pauvreté et des inégalités. Tandis que les indicateurs de ces deux sections restent les mêmes d'année en année, ceux de la section trois varient annuellement en fonction du thème phare choisi.

Comme d'habitude il nous importe de remercier Lydie Krecké pour l'aide précieuse qu'elle a prêtée au secrétariat et à la mise en page, notamment aussi concernant la partie des statistiques qui elles ont été élaborées par Silvia Tricarico qui elle aussi en soit remerciée.

Maintenant il nous reste à vous souhaiter une bonne lecture !

**Carole Reckinger, Robert Urbé et Christoph Weirich**

<sup>1</sup> La Stratégie Europe 2020 est le successeur de la stratégie dite de Lisbonne, voir pour plus de détails le chapitre 3 dans la première partie de cet almanach.





# 1. Teil



Zur sozialen Lage  
Luxemburgs 2020-2021

ROBERT URBÉ



# 1. Ried zur Lag vun der Natioun den 13. Oktober 2020

## 1.1 Virbemierkungen

Säit dëse Premier seng éischt Deklaratioun zur Lag vun der Natioun den 2. Abrëll 2014 virgedroen huet, verfaasse mir eise Kommentar derzou am Sozialalmanach an der selwechter Sprooch, op Lëtzebuergesch. Dëst Joer kommentéiere mer seng siwent an domat zweet aus der zweeter Legislaturperiod vun dëser Regierungskoalitioun.

Dann ass awer d'Ried vun 2020 no deeër vun 2019 nach eemol ëmsou méi besonnesch gewiescht, well se, och wéi déi vun 2019, net wéi "normal" am Fréijoer statt fonnt huet, zesumme mat den nationalen Dokumenter vum europäesche Semester (vgl. Kapitel 3), mee si huet am Hierscht zur Erëffnung vun der Chambersessioun stattfonnt. Dat louch awer des Kéier net wéi 2019 dodrun, datt nodeems am Dezember 2018 di nei Regierung un d'Rudder komm war, de Premier dunn eng Regierungs-Deklaratioun ginn huet, déi och, grad sou wéi déi zum État de la Nation, Ukënnegungen iwwer zukënfteg Actiounen presentéiert huet, an de Premier net wollt nëmmen e puer Méint méi spéit eng nei Ried halen, wou hien näischt Neies ze soe gehat hätt. Mee des Kéier war et éischer sou, datt di Ried am Ufank rëm am normalen Turnus geplangt war, si sollt nämlech den 28. Abrëll 2020 stattfannen, gouf awer du, well wéinst dem Corona-Virus den 18. Mäerz den Krisenzoustand ausgeruff gi war, fir d'éischt an de Juli verréckelt, an duerno endgültig an den Oktober, an zwar op den zweeten Dënschdeg am Oktober, wou jo all Joer traditioneller Weis déi nei Chamber-Sessioun opgemaach gëtt.

Nach eng Virbemierkung zum Schluss, well se iwwergräifend de Premier an déi mandatéiert Fraktiounssprecher gläich betrëfft: si hunn all an hiren Ausféierungen dem Verlaf vun der COVID-19-Kris vill Plaz ginn.

## 1.2 D'Ried an di wichtegst bilancéiert an ugekënnegt Moosnamen<sup>1</sup>

De Premier huet seng zweet Deklaratioun zur Lag vun der Natioun<sup>2</sup> an der lafender Legislaturperiod no "Mir sinn um richtege Wee" (2015), "Eisem Land geet et haut besser ewéi virun zwee Joer" (2016), "Liewensqualitéit fir Lëtzebuerg" (2017) an "Lëtzebuerg bewegen" (2018) am Joer 2019 ënner de Motto "Weider maachen, amplaz weidermaachen" gestallt. An du war seng Iwwerschrëft 2020 "Lëtzebuerg stäerken, Chancen notzen a Perspektive schafen".

De Premier huet am Ufank vu sengen Ausféierungen op de Kader verweisen, nämlech d'Krisesiatioun an di sanitär Regeln an domat den Zoustand, datt hien des Ried huet missen am Cercle op der Plëss virdroen, statt um Krautmaart. Dee knappen éischte Véierel vun der Ried huet sech komplett mat der Pandemie, der Situatioun an de Moosnamen ausernee gesat (Tester, Situatioun an de Spideeler, d'Fatalitéit vu COVID-19, di finanziell Hëllef, d'Mesure vum Stabiliséierungspak an de Fonds de Relance, Chômage an Deelzäitarbecht). Duerno ass hien och weider am Zesammenhank mat eenzelne Schwéierpunkte vu senger Ried op d'Pandemie agaang, als éischt am Zesammenhank mat der Steierpolitik.

Do sinn dann och tatsächlech e puer Ukënnegunge gefall. Fir d'éischt gouf festgehalten, datt keng nei Steieren ageféiert solle ginn, déi net am Koalitiounsprogramm stinn. Och ass kloer gestallt ginn, dass déi ugekënnegt generell Steierreform net 2021 kéim. Et sinn dann awer punktuell Upassunge genannt ginn, déi dann zum gréissten Deel iwwer d'Budgetsgesetz<sup>3</sup> ëmgesat goufen. Sou sollen Revenuen aus de sougenannte *FISen* (Fonds immobiliers spéciaux)<sup>4</sup> an Zukunft mat 20% versteiert ginn<sup>5</sup>. Da soll och d'Praxis vun de *Share Deals* - wou Gebaier net direkt, mee steierbegëschtegt iwwer Gesellschaften kauft a verkaaft ginn - méi onattraktiv gemaach ginn. Sou soll de *Sociétés de Gestion de Patrimoine Familial* (SPF) verbuede ginn, indirekt iwwert Gesellschaften Immobilien ze halen.

Och soll de spezielle Regime vun de *Stock options* a *Warrants*, deen 2002 iwwert eng Circulaire agefouert gouf, ofgeschafft ginn. Dofir soll awer dann de Régime vun den *Impatriés* adaptéiert ginn an eng gesetzlech Basis kréien.

1 Sou ass traditioneller Weis den Titel vum Ënnerkapitel 1.2, och wann dëst Joer wéineg bilancéiert a wéineg ugekënnegt gouf.

2 Gouvernement luxembourgeois (2020) oder och [https://chd.lu/wps/PA\\_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=5CDA411ADE1B407099310CBEE8867C80689F8450BD9263BC03F27B1907B67AAD75573E4D7818702B235A9B277B0C749F\\$996B6455848E7DF5E5D4F6C2B946D939](https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=5CDA411ADE1B407099310CBEE8867C80689F8450BD9263BC03F27B1907B67AAD75573E4D7818702B235A9B277B0C749F$996B6455848E7DF5E5D4F6C2B946D939).

3 Vgl. deen entsprechedenden Abschnitt am Kapitel 2.

4 Thomas (2018, 2019).

5 Do bleift natierlech d'Fro, wisou nëmme mat 20% anstatt mam normalen Taux vum jeeweilige Steierzueler, also ggfs och mat 42%?

An deem Zesammenhank huet de Premier dann eng Lanz fir d'Finanzplaz gebrach, an natierlech fir dat wat seng Regierung fir d'Attraktivitéit bäigedroen hätt. An hien ass duerno op di am Verglach mat anere Länner positiv ekonomesch a finanzpolitesch Situatioun vu Lëtzebuerg agaangen (déi besser wier wéi am Fréijoer erwaart), zwar mat méi héijem Chômage an enger reduzéierter Aktivitéit, mee awer mat der Aussicht op eng liicht Reprise. Hei ass hien dann nach eng Kéier op d'Moosname vun der Regierung fir d'Kris ze bekämpfen agaangen. Insbesonnesch huet hien drop higewisen, datt trotz oder och wéint der Kris d'Regierung weiderhin op héich Investissementer setzt, 4,3% vum PIB 2021. D'Scholdesituatioun vum Land géif sech dobäi allerdéngs verschlechteren, de Prozentsaz vun de Scholden um PIB géif vun 22% virun der Kris op 27,4% Enn 2020 erop goen.

De Premier ass dobäi dervun ausgaang, datt d'Pandemie-Situatioun am Grëff wier a bléif. D'Land wier gutt virbereet a géif iwwer déi néideg Ausrüstungsgidder verfügen. D'Logistik wier gutt opgestallt, och wéinst der vill kritisierter Teststrategie, inklusiv dem Large Scale Testing. An och de regelméisseg Monitoring vun den Ofwaasser aus de Kläranlagen an d'Noverfolgung vun Infektiounen wieren wichteg Stécker am Puzzel. An d'Aussicht op d'Impfunge géif Hoffnung ginn. Hien hat keng Ahnung, wéi eng Moosnamen seng Regierung nëmmen e puer Woche méi spéit huet missen huelen. Am Géigendeel huet hien nach erklärt, datt seng Regierung der Meenung wier, dass ee generelle Lockdown net nach eng Kéier géif néideg ginn. Mir wëssen haut, datt et anescht koom.

No eppes méi wéi der Halschent vun der Ried koom de Premier dunn endlech och op aner Erausforderungen ze schwätzen.

Als éischt goug et do ëm de Klimawissel, wou d'Regierung de PNEC, den nationale Klima- an Energieplang op de Wee bruecht huet. CO<sub>2</sub>-Reduktiounsziler goufe genannt, och d'CO<sub>2</sub>-Steier an dee parallel agefouerte Steierkredit, souwéi d'Fërderung vu klimafrëndlechen Technologien.

Duerno huet hien de Secteur vun der Landwirtschaft op de Leescht geholl. Als Reaktioun op d'Afroststellung vum Approvisionnement an der Pandemie huet hien ervirgestrach datt lokal a biologesch Produktioun sollen ugedriwwen ginn, an hien huet op den Aktiounsplang PAN Bio 2025 higewisen, deem no bis 2025 e Fënneftel vun de landwirtschaftleche Flächen ënner biologesche Critèren soll bewirtschaftet ginn.

Am Allgemenge misst Lëtzebuerg e méi responsablen Ëmgang mat de Ressourcen hunn, dofir wier eng Diversifikatioun vun der Economie, mat méi Kreeslafwirtschaft an Innovatioun néideg. Dofir misst d'Regierung e legale Kader schafen, wat net am Widdersproch zu enger industrieller Entwécklung géif stoen. Mir bräuchten eng positiv Astellung vis-à-vis vun Investissementer an eisem Land an dem Schafe vun Aarbechtsplazen. Dofir sollt an Zukunft ganz am Ufank e Projet iwwerpréift ginn, ob e mat de Critère kompatibel wier, an da bléif et och bei dem Resultat.

Dofir wier och eng kohärent an duerchduechte Landesplanung néideg, an dofir soll d'Applicatioun vun de véier Plans sectoriels nach fir d'Joer virgesinn sinn an d'Regierung géif un engem Schema schaffen, fir den Aménagement du territoire iwwert eis Landesgrenzen eraus ze koordinéieren. Well och dat hätte mer an der Kris geléiert, datt mir op d'Leit aus eisen Nopeschregiounen ugewise wieren. Dat géif och fir d'Accorde mat eisen Nopeschlänner am Beräich vun der Besteuerung a vun der Sozialversécherung vun de Grenzgänger gëllen, wou an der Kris onkomplizéiert Léisunge fonnt gi wieren, fir den Télétravail iwwert eng länger Dauer ze erméiglechen. An et géif och fir d'Mobilitéit gëllen, wou weider investéiert misst ginn, fir d'Situatioun ze verbesseren. Do géing et notamment ëm de Schinneréseau, den Ausbau vum Tram, weider Vëlosweeër an och de Stroossebau.

Och de Wunnengsmaat koom 2020 am Premier senger Ried vir. Do wier en Zesummespill vu ville Mesuren néideg, virun allem misst d'Offer an d'Luucht gesat ginn, an déi ëffentlech Hand misst duerch de Stad an duerch d'Gemengen abordable Wunnraum schafen. Do wieren eng ganz Rei vu Projeten ënnerwee. Opgezielt huet hien d'Investissementer, déi grouss Projeten, de Spezialfong an de Pacte Logement 2.0 mat dem nei geschafene Logementsberoder fir d'Gemengen.

Du koom de Premier nach eng Kéier drop ze schwätzen, datt op de speziellen Immobiliefongen d'Steivirdeeler sollen ofgeschaaft ginn, an datt de Mechanismus vum *Amortissement accéléré* misst reforméiert ginn.

Well dermat gerechent géif, datt d'Gemengen duerch d'COVID-Kris e Minus vun 213 Milliounen Euro wäerten hunn, an d'Gemengen awer handlungsfäeg bleiwe missten, géifen d'Subside bäibehalen an esouguer punktuell erhéicht.

Och de Staat selwer bléif handlungsfäeg, géif an d'Zukunft investéieren, de Sozialstaat stäerken, d'Zukunftschance vun de Kanner confirméieren an d'Kafkraaft erhalen. Et géif och an d'Education investéiert an allgemeng d'Fonction publique staark gemaach. D'nächst Joer géifen eng ronn 1.000 nei Poste geschaf. Och soll d'Digitalistioun weider gedriwwen ginn am Interessi vum Bierger, an dofir sollt och de "Plan national d'inclusion numérique" dofir suergen datt keen dobäi am Stach gelooss géif.

De Premier huet dunn eng Rei vun anere Beräicher genannt, wou Projete viru gedriwwen géifen, sou beim Recht vun all Kand, ze wësse wie seng Eltere sinn an dem Jugendschutz, awer och generell bei Familljen déi schonn an normalen Zäite Schwieregketen hätten, déi elo nach duerch d'Kris verstärkt gi wieren. Do hätte vill Servicer gutt fonctionnéiert an dat Schlëmmst verhënnert. Iwwerhaupt wollt de Premier all deene Merci soen, déi an der Kris no anere gekuckt hätten. Hien huet do de Gesondheitssecteur ernimmt, awer och d'Alimentatioun, d'Servicer beim Staat a bei de Gemengen a ganz speziell och d'Léierpersonal.



Och de Sport gouf ugesprach, nieft dem Schoulsport och d'Sportsbewegung am ganzen, déi en Zousazbudget vu 5 Milliounen krit hätt, a wou d'Reform vum Congé sportif op der Dagesuerdnung stéing, souwéi d'Schafe vun engem professionellen Statut fir d'Spëtzenathleten.

Nieft deene klengen an deene méi jonke géif d'Regierung awer och un di eeler Matmënschen denken, an un déi vulnérabel Populatiounen: Leit mat engem Handicap a Leit an der Wanteraktioun, déi déi sech un d'Offices sociaux adresséieren an déi déi et allgemeng méi schwéier hunn an eiser Gesellschaft. Dëst Ganzt awer, ouni iergendeng konkret Moossnam ze nennen.

All déi Situatiounen missten och richteg beliicht ginn, an dat wier d'Aufgab vun der Press. Déi misst dofir eng staark Press sinn an dofir kéim eng Reform vun der Pressehëllef fir eng modern Presse- a Medienlandschaft. Ënnerstëtzung fir de Radio Ara, de gesetzleche Kader vun ëffentlech-rechtleche Radio an d'Verhandlung mat der CLT iwwer d'Konventioun ware weider Stéchwieder.

Vun de Medien koum de Premier direkt op d'Kultur ze schwätzen, déi besonnesch an als éischt ënner der Kris gelidden hätt. An uschléissend war den Denkmalschutz un der Rei.

Géint de Schluss vu senger Ried koum de Premier dunn op Europa ze schwätzen, an huet als éischt déi feelend europäesch Solidaritéit an der Kris bedauert. An der Groussregioun wier et awer no engem éischte Schock rëm séier zu enger Zesummenaarbecht komm. An och op europäischem Niveau hätt awer Material gemeinsam bestallt kënne ginn, an dat selwecht géif och fir d'Fuerschung un Impfstoffen gëllen. Dee gréisste Succès wier awer, dass den neie Cadre financier pluriannuel 2021-2027, mat engem Investissement vun 750 Milliarden Euro zousätzlech zum "klassem" EU-Budget hätt kënne ficeléiert ginn.

Och international wier eng global Solidaritéit néideg, an do wier d'Lëtzebuurger Kooperatiounspolitik ee gutt Beispill.

Europa stéing awer nieft de Repercussiounen vun der Kris nach virun Erausforderungen wéi de Klimawissel, d'Migratioun an aussepolitische Brennpunkten wéi Belarus an eis Relatiounen mat Russland, an och nach déi lescht Phas vum Brexit.

Zum Schluss huet de Premier dann nach eemol op d'Wichtigkeet vum "Social Distancing" higewisen, dat eis awer entgéint dem Wuertsënn méi no beienee bruecht hätt. Mir sollte versichen, "dat Gutt aus de leschte Wochen erhalen an dat Schlecht versichen an Zukunft ze évitéieren". Solidaresch sinn bléif dofir viru wichtig: "Et ass elo wichtig nach méi dacks ze verzichte fir spéider kënne ze genéissen".

### 1.3 Reaktiounen

Am Aklang mat der Virbemierkung (1.1) weise mer drop hin, datt och rëm wéi schonn d'lescht Joer de "Programme de stabilité et de croissance" (PSC) an de "Programme national de réforme" (PNR) net wéi di Joere virdrun mat debattéiert goufen. Dat war schonn de 5. Mee 2020 de Fall gewiescht (vgl. Kapitel 3)<sup>6</sup>, am Zesummenhank mat der Debatt iwwert de Budget.

Et war also dann deen Dag drop, de 14. Oktober 2020 (an de 15.), un den Deputéierten, Stellung ze huelen<sup>7</sup>, an et koum zu engem "Débat général", ugefaange mat der Fraktiounschefin vun der gréisster Oppositounspartei, déi als éischt enttäuscht festgestallt huet, datt de Premier selwer bei der Debatt physesch nach net do wär, sou wéi en och an der Kris heefeg vermësst gi wier.

Si huet an der Ried e puer Measure fonnt, dofir war se besser wéi di Joere virdrun – wat net schwéier war, well d'Lat louch net héich – mee et hunn awer Perspektive gefeelt.

Si huet dunn, genau wéi de Premier, dee gréissten Deel vun hirer Ried dem Corona gewidmet.

Si huet awer och Nohaltegkeet, an engem ëmfaassende Verständnes, an de Mëttelpunkt gesat. An ënner anerem huet si vun nohaltege Finanze geschwat, wat ee vun hire Fraktiounskollegen deen nächsten Dag nach méi detailléiert gemaach huet. Si huet an deem Zesummenhank et ofgeleent, datt d'Bierger iwwer méi Steieren missten déi Lächer stoppen, déi doduerch entstan sinn, datt d'Regierung keng Reserve geschafen hat an domat keen "Apel fir den Dusch" hat. Fir méi Steiergerechtegkeet war si mat dem Zoumaache vu Schlupflächer sou wéi ugekënnegt d'accord, huet awer och kloer drop higewisen, datt et nach aner Schlupflächer ze stoppe géif. Si huet dann awer och kloer erklärt, datt d'CSV géint eng Ierfschaftssteuer an direkter Linn wier. Si huet awer gefrot, wou di grouss ugekënnegt Steierreform, an der keen eppes sollt verléiere, bleift. Hier huet et geschéngt, wéi wann déi net méi an dëser Legislaturperiod kéim. Si huet dann och drop higewisen, datt d'Regierung Honnerte vu Milliounen an de Sand gesat hätt (si huet un "Join", "Planetary Resources", de Militärsatellit asw. erënnert), mat deene soss vill unzufänke gewiescht wier. Dat Stéchwuert "sozial Selektivitéit" wier inexistent bei dëser Regierung. Et wier also kloer, datt d'Staatsfinanzen net nohalteg wieren.

D'Betriber bräichte Planungssécherheet an Hëllef, och iwwer den 31. Dezember eraus.

<sup>6</sup> Chambre des Députés (2020a).

<sup>7</sup> Chambre des Députés (2020b+c).

Et wier richteg, d'Investitiounen héich ze halen. Dat géif och fir d'Gemenge gëllen, an dofir missten si besser ënnerstëtzt ginn. Och déi privat Investissemter misste méiglech gemaach ginn, an dofir missten d'Prozeduren entmëscht ginn.

Och d'Industrie gehéiert zu enger nohalteger an zukunftsorientierter Wirtschaftspolitik. D'Handhabung vum Dossier Fage duerch d'Regierung hätt eisem Image am Ausland net vill gehollef. Fir d'Aféierung vun engem Nohaltegkeetscheck, deen awer déi sozial, ekonomesch an ekologesch Dimensioun ëmfaasse misst, wier säit 2013, wou et schonn am Koalitiounsaccord stoung<sup>8</sup>, näischt geschitt.

D'sozial Kris géif d'Aarmut verstärken an de Chômage, de Jugendchômage an d'Perspektivlosegkeet vun eise jonke Leit wäerten do dernieft deen zweete grouse Problem vun der Sozialkris ginn.

De Logement wier a bléif ee grouse Problem, an déi Mesure vun dem Amortissement accélééré wier do keng Hëllef, an och de Pacte 2.0 wier just eng Mogelpackung 2.0.

Et misste fir 7.000 nei Stéit pro Joer och 7.000 nei Wunnenge geschaf ginn, an net nëmmen wéi lo d'Halschent; si erënnert un déi 23 Mesuren, déi hier Partei virgeluegt hat. Iwwer d'Spekulationsbekämpfung wier näischt gesot ginn, obschonn et vum Wunnungsbauminister ugekënnegt gi wär. Och de Perimeter misst opgemaach ginn. An deem Zesammenhank misst awer weider de Wuesstem diskutéiert ginn.

Mir bräichten och eng nohalteg Educatioun.

D'Schoulreentréee wier net uerdentlech virbereet gewiescht, et wier e programméierte Chaos produzéiert ginn an d'Verantwortung gouf op d'Schoulen ofgewälzt.

Beim Klima wier ee Plang opgesat ginn, mee et wier awer net ze gesinn, wéi dat sollt realiséiert ginn. Et géife keng Mesuren. Och hirer Partei hir Motiounen a Virschléi z. B. zur Verbesserung vum Energieverbrauch vum Staat selwer wieren ofgeleent ginn. Bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bräicht een eng Zilsetzung, eng Relatioun mam Rescht vum Steiersystem an ee sozialen Ausgläich. An do wier ee Steierkredit an eng 10%-Erhéijung vun der Allocation de Vie Chère keen Ausgläich fir eng ganz Partie Leit virun allem och am ländleche Raum.

Zum Schluss sot si, nieft dem Triple-A bräichte mer och en Triple-N fir Nohaltegkeet an en Triple-M fir Mënschlechkeet, well eng Politik vu Verantwortung zesumme mat de Leit géif hëllefen, dës Kris ze packen.

Duerno huet de President vun der DP-Fraktioun d'Wuert ergraff. An huet mat der Scholdefro ugefaang. Hien huet zouginn, datt d'Regierung Scholde gemaach huet, mee dat wier jo kloerer Weis ouni Alternative gewiescht. An déi Mesuren hätte gehollef, datt d'Auswierkung vum der Kris net ausgefuerf sinn. Hien ass dunn am Detail op déi sëlliche

<sup>8</sup> Gouvernement luxembourgeois (2013).

Moosnamen agaangen, déi d'Regierung geholl huet am hanner deenen all d'DP stéing. A si stéing doriwwer raus och zu de Rekordinvestitiounen an d'Infrastruktur, zur Sozial- a Familljepolitik souwéi zur Educatiounspolitik. A wann dat vu Säite vun der gréisster Oppositionspartei als Larifari-Politik bezeechent géif, da sollt ee riichteraus soen, wat een aneschtens gemaach hätt.

De Riedner huet sech da kloer an däitlech positionéiert: mat der DP géif et net zu enger Ierfschaftssteuer an direkter Linn an zu enger Verméigenssteuer kommen. Duerch d'Kris wier awer och den Handlungsspillraum fir eng Steuerreform vill méi kleng ginn. Mee de Steiersystem däärfst keen wéinst sengem Liewensmodell benodeelegen: et misst dem Staat egal sinn, op ee bestued ass, gescheet, gepacst, alengerzéind, Wittmann oder Wittfra.

Fir méi Gerechtegheet am Steiersystem géifen awer lo d'FISen reforméiert an et kéim zum Ofschafe vun de Stock options, déi ëmmer méi zu grousssem Mëssbrauch gefouert hunn.

Nieft der Pandemie géif et awer och eng aner Kris, déi em de Klima. Wann een duerch eis Bëscher géif goen, da geséich een: Klimawandel ass näischt abstraktes, mir si matten dran. D'Regierung huet reagéiert mat engem ambitiëse Plang mat ambitiësen Ziler.

Do misst d'Transitioun zu engem méi nohaltege Gesellschaftsmodell viru gedriwwe ginn. Téléravail an dezentral Verwaltung wiere Léisungen.

Duerch d'CO<sub>2</sub>-Steier sollt kee Kafkraaft verléieren, dofir géif ee Steierkredit agefouert an d'Allocation de Vie Chère em 10% erhéicht. An et gëttoch vill rëmbezuelte un d'Leit iwwer Subsidien. All Aide missten mo enger gewëssener Zäit iwwerpréift a wann néideg ugepasst ginn.

Duerch d'Pandemie wier de Klimawandel zwar no hanne geréckelt, mee d'Pandemie hätt gewisen, wéi wichteg "Lokal denken a lokal handelen" wier. D'Pandemie hätt och d'Wichtegheet vun der Landwirtschaft bewisen, dofir wier si och ënnerstëtzt ginn.

Déi drëtt Kris wier déi vum Logement. All Efforten hätten näischt geännert. Mir wieren Affër vun eisem eegene Succès, ëmmer méi Mënsche wëllten hei liewen. Spekulation am grouse Stil géif duerch d'Neiregelung vun de FISen agedämmt, an dofir géif d'DP um Baulandvertrag festhalen, dee geschwë komme sollt. Och d'Gemengen, déi an der Vergaangenheet net genug gemaach hätten, sollten duerch de Pacte Logement 2.0 méi Wunnraum schafen.

Och an enger schwiereger Zäit bleift den DP-Spriecher optimistesesch a kuckt no vir. Een Zréck an déi al Normalitéit kéim net a Fro. Lëtzebuerg misst nom Virus besser do stoen, wéi virum Virus.

Du war et um LSAP-Fraktionspresident, deen zum Ufank dem Premier félicitéiert huet fir di gutt Ried.

Vill hätt kënne gehollef ginn, Investissementer wieren héich gehale ginn, an awer wier keng Steuer erhéicht ginn, wier keng Sozialleschtung verschlechtert ginn.

Mir missten een zweete Lockdown verhënneren, an dofir misste mer eis un d'Regelen halen. An di Minoritéit, déi mengt déi Regele wieren ze streng, wieren am Iertum.

All Acteuren hätten an der Kris gutt geschafft, a well d'Personal sou wichteg wier, missten d'Gesondheetsberuffer opgewäert ginn. Et soll och zu engem eenheetleche Kollektivvertrag kommen. Mir missten och weider op eng Dezentraliséierung vun den öffentlechen (!) Gesondheetsservicer setzen.

De Riedner huet duerno eng Lanz fir e staarke Sozialstaat gebrach. Besonnesch dat Instrument vun der Kuerzaarbecht hätt gehollef, d'Konsequenze vun der Kris ofzefedere: méi wéi 14.800 Betriber hätten dovu profitéiert, méi wéi 375.000 Peie wiere sou geséichert ginn, méi wéi 880 Milliounen Euro wieren Investéiert ginn, an dofir wier et gutt datt dat Instrument iwuer den 31. Dezember 2020 eraus verlängert géif. Wéinst der méi héijer Jugendarbeitslosegkeet misste mer awer och Ausbildungs- an Aarbechtsplazen erhalen an neier kreéieren. D'Weiderbildung misst lo staark ënnerstëtzt ginn.

Och Télétravail sollt et no der Kris weider ginn, mee et misst awer gutt organiséiert ginn, besonnesch den Droit à la déconnexion misst geregelt ginn.

Du koum e kloert Bekenntnes vun der LSAP zur Wichtigkeet vun der Kultur, grad an dësen Zäiten.

De Logement wier ee vun de grouse Problemer vun der Géigewaart an et misst een do parteiwwergräifend no Solutiounen sichen a sech eens ginn.

Och d'Schoul wier, trotz ideologeschen Differenzen, sou ee Beräich, wou d'Wuel vun der Allgemengheet an d'Suerg virun dem Échec misst all d'Parlamentarier vereenen.

Moosnamen am Klimaschutz géif d'LSAP nëmmen ënnerstëtzen, wann ee staarke sozialen Ausgläich geschitt. Do wier de Steierkredit vu 96,- EUR pro Joer eng gutt Mesure. Dee géif ënner 40.000,- EUR Akommes voll gëllen, a bis 80.000,- EUR Akommes géif e progressiv rof goen. An d'LSAP géif och ënnerstëtzen, datt d'Allocation de vie chère ëm 10% gehéicht gëtt.

De Staat misst bei der Renovatioun vu senge Gebaier mam gudde Beispill virgoen, an d'Formatioun fir d'Handwierk misst verbessert ginn.

Eng aner Lanz huet de Riedner du fir d'Landwirtschaft gebrach.

Bei de Steieren géifen och e puer Saache geschéien, mee wat awer doriwwer rausgeet, sou géif et zu dräi kee weideren Accord, mee et misst een awer virun diskutéieren. TVA-Erhéijungen, Lounsteuererhéijungen oder Ofbau vu Sozialleschtungen géif et mat der LSAP net ginn.

Dat hunn dunn de Premier an d'Fraktiounssprecherin vun deene Gréngen genau sou bestätegt: Mat mir/eis och net!

Awer d'Grundsteuerreform géif an nächster Zäit realiséiert, ouni datt d'Gemengen eppes verléiere géifen. Wéint enger virsiichteger Budgetpolitik wier dat alles méiglech, ouni datt mer eis Loftspréng kéinten erlaben.

An der Industriepolitik dierft sech den Dossier Fage net widderhuelen, an den Dossier Google misst op e gutt Enn bruecht ginn.

D'Gemenge wiere wichteg Acteuren an der Pandémie gewiescht, si wiere wichteg bei der Relance an dofir missten si och kënnen hier Investitiounsprojete duerchféieren, dofir géifen d'Subsiden fir essenziell Infrastrukturen erhéicht.

Europa hätt sech an dee leschte Méint net sou gewise, wéi mir dat erwaart hätten, dat hätt Vertraue bei de Bierger kascht. De Plan de Relance wier do e wichtige Schratt.

Dem Land géif et den Ëmstänn entspreechend gutt goen, mir wieren um Wee vun der Besserung. Wa mer weider op eis an op déi aner oppasse géifen, da géife mer dat packen.

D'Fraktiounspresidentin vun deene Gréngen huet op d'Onsécherheet an der sanitärer Kris higewisen, an dorop datt dozou nach d'Klimakris an d'Logementskris derbäi kéimen. Si huet, och wéi déi aner, mat dem Gesondheitssecteur ugefaangen, an net wéi soss üblech beim État de la Nation, mat der ekonomescher Situatioun. Si huet awer den Accent op déi Punkte geluegt déi am Gesondheitssecteur verbesserungswierdeg sinn. Op EU-Niveau misst et eng gemeinsam Gesondheitspolitik ginn.

Eis géif ee modernt Pandemie-Gesetz feelen. Mir géifen eng Penurie vun de Medeziner erliewen, de Beruff misst also méi attraktiv ginn. Och d'Tariffer missten zum Deeleng aner Gewichtung kréien: sou missten z. B. méi an d'Gewicht falen de Facteur Zäit, deen en Dokter sech fir seng Patienten hält, och d'Preventioun, déi mental Ennerstétzung Orientéierung vunde Patienten, mee och d'Disponibilitéit an d'Garde. D'Nomenklatur misst endlech transparent an zäitgeméiss sin. Et gött och eng Penurie vum Fleegepersonal a mir si vum Ausland ofhängeg. Statt BTS misst do de Bachelor de Wee an d'Zukunft weisen. Och missten awer d'Sproochebarrieren aus dem Wee geraumt ginn. Nëmmen 10% vun de Beruffer géifen dofir zu Lëtzebuerg ausgebild ginn. Ambulant Behandlung a multidisziplinär Zentren kéinten d'Situatioun virun allem am ländleche Beräich verbessern an d'Urgence-Patienten besser ophuelen. Och Schwaachstellen an der Fleegeversécherung hätte sech gewisen a missten ausgebessert ginn, och bei der Fleg doheem.

Och d'Vertriederin vun deene Gréngen huet op d'Bienfaits vun deeër virsiichteger Finanzpolitik an deene vergaangene Joeren higewisen. Staatlech hëllef wiere weider noutwendeg fir déi Betriber, déi besonnesch ënner der Situatioun gelidden hätten an nach viru leiden. Mee den Aarbechtsmaart hätt och scho virun der Kris mat Problemer

duerch Digitaliséierung an Automatiséierung ze kämpfe gehat. D'Diversifizéierung vun der Ekonomie wier also ganz wichteg. Et sollt een d'Kuerzaarbecht nutzen, fir d'Salariéen op déi Kenntnisser virzebereeden, déi se muer brauchen, also sollt ee Kuerzaarbecht a Formation continue koppelen. D'Jugendarbeitslosigkeit wier eng Katastroph, dofir misst d'Jugendgarantie ergänzt ginn an d'Adem misst méi gutt forméiert Personal kréien. Och den Décrochage scolaire vu ronn 10% wier am deierste Bildungssystem vun der Welt net akzeptabel.

D'Transitioun a Richtung Kreeslafwirtschaft a Solidarwirtschaft misst konkret ugaange ginn. Et wier erwisen, datt sou Betriber, déi op Nohaltegkeet setzen, och am beschte geréicht wieren, wann et zu Krise kënn.

D'Riednerin huet dunn eng Rei vu Mesuren, wéi d'CO<sub>2</sub>-Steier mat hirer sozialer Komponent, de massiven Ausbau vum öffentliche Transport a Subventiounen fir ëmweltfrëndlech Investitiounen verteidegt.

Zum Logement huet si déiselwecht Bestandsopnam wéi anerer gemaach, awer och drop higewisen, datt et ëm déi helleg Kou "Eigentum" a perséinlech Interesse géif goen. Hei hätt deene fréiere Regierungen den néidege Courage gefeelt, och fir d'Spekulatioun unzegoen, an zwar déi am grouse Stil. Genau sou wier näischt a punkto Grondsteier geschitt. Et géifen dofir Retarden, déi schwéier opzehuele wieren. Wichteg wier et dofir an Zukunft de Focus méi op sozial gerecht Locatioun an der öffentliche Hand ze setzen. An do wier de Pacte Logement 2.0, am Contraire zu deem wat anerer soen, eng gutt Hëllef.

Si huet du mat enger positiver Wierdegung vun der Regierung hirer Kulturpolitik ofgeschloss.

Den ADR-Vertrieder huet dem Premier seng Ried als net der Situatioun ugepasst bezeechent, als eng Paraphras vum Regierungsprogramm an eng Negatioun vun der Seriositéit vun der Situatioun. Positiv huet hie gesinn, datt an Zukunft soll en Check geschéien, éit en Industriebetrieb sech néierléisst, mee si géife sech froen, no wéi enge Critèren. Och a Steierfroen hätten si scho Propositione virgeluecht an d'Regelung vum Amortissement accéléré géif wahrscheinlech net gräifen.

Doriwwer raus ass hien op d'Fonctionnéiere vun der Regierung agaangen ("si ass net méi kapabel, Décisiounen ze huelen") an huet op e Mépris vum Parlament higewisen, deen sech och um Beispill vun der Net-Beantwortung vu questions parlementaires géif weisen.

Wat d'Äntwerten op d'COVID-Kris ubelaangt, wieren him d'Grondfräiheeten zevill ageschränkt ginn an si wélten dat an Zukunft erschwéieren.

En huet sech gefrot, wou d'Steierreform bléif. En huet och drop higewisen, datt di dora geplangten Individualiséierung falsch wier. An datt et schonn eng Ironie wier, datt de Premier a senger Ried zum Schluss d'Famill entdeckt hätt.

Zur Gréng-Spriecherin huet hien du gesot, d'Privateigentum wier e Mënscherecht, a si wiere géint all Steiererhéijungen an dofir och géint "hier" CO<sub>2</sub>-Steier. Akzisenerhéijungen wieren net harmlos, si géifen eis Aarbechtsplaze kaschten. Et géif och un enger ausdrécklecher Industriepolitik vun der Regierung a virun allem vum Wirtschaftsminister feelen.

Dekarboniséierung géif net goen, si géif zu engem ekonomesche Réckgang vun 3% d'Joer féieren. Nëmme mat erneierbaren Energie fueren wier net méiglech: et géif net goen an et wier dofir mënscheveruechtend!

An d'Mënschlechkeet misst an der Politik méi Plaz kréien. Duerno huet de Riedner an enger Art "Rundumschlag" bal all Domainen vun der Politik gesträift an huet iwverall der Regierung eng Datz ginn, an der ADR hier Iwwerzeegungen dogéint gesat.

Den nächste Riedner, Verrieder vun Déi Lénk, huet dunn ufanks gemengt, wa säi Virriedner vu Parallelgesellschaft gezwat hätt, dann hätt hien awer lo fir di lescht 40 Minutte gemengt, säi Virriedner géif an engem Paralleluniversum liewen.

Hien huet zwar de Réckbléck vum Premier a senger Ried akzeptéiert, mee awer fest gestallt, dass hie keng Léieren aus der Vergaangenheet gezunn hätt, mee just wéi eng Bibel de Koalitionsaccord zitéiert hätt. Keng Äntwerten ze hunn wier eng Bankrotterklärung fir d'Regierung. Et wier zu allen ekonomeschen a soziale Froe keng Äntwert ginn, a sou géif ee keng Perspektiven schafen.

Eng éischt Léier hätt kënne sinn, dass eisen öffentleche Gesondheetssystem nach net sou privatiséiert gewiescht wier wéi an anere Länner, sou dass e funktionéiert hätt. Mee d'Personalsituatioun wier net gutt a misst ugaange ginn.

Och wiere keng Léiere gezunn ginn zum Aarbechtsmarché, wéi z. B. eng Job-Garantie.

Bei anere Punkten, wéi z. B. der CO<sub>2</sub>-Steier, hätt hie vermësst, dass do eng kloer Finalitéit virleích. An ouni sou eng Finalitéit wier et just een Experiment.

Och zum Logement wier näischt Substantielles gesot ginn.

Gutt wier et awer, dass d'Investitounen net zréck gefuer géifen. Mee och do géif et awer keng Relance-Strategie.

Zum Budget: et wier inakzeptabel, dass 60 Milliounen am Budget vun der Coopération gestrach géifen. Ausserdeem géifen och den Ëmweltschutz, d'Landwirtschaft an den Inneministère bei deem neie Budget verléieren.

Dass Scholde gemaach gi si, wier richteg gewiescht, mee et misst een awer iwver nei Recetten nodenken: Steieren op de grouse Fortunnen, der Spekulation an de Kapitalrevenueen.

Deeër Minoritéit, déi all di Joeren agesäckelt hätt, kéint ee lo ofverlaangen, eppes zréck ze bezuelen. Dass wier net nëmme eng Fro vu méi Recetten, mee och vu Steiergerechtegkeet.



Déi Steierprivileegien fir de Räichtum an d'Kapital wieren mat Ofstand den Haaptgronn, firwat d'Schéier téschent Aarm a Räich ëmmer weider auserneegeet. Während deene véier Méint vun der Kris hätten d'Milliardären op der Welt laut der UBS-Bank hiert Verméigen vun 7.800 Milliarden op 10.200 Milliarde erhéicht. Dat wier obszön! A wann de Premier vun verzichte geschwat hätt, da wier et un der Zäit, dat déi Superräich géifen verzichten, an net déi Leit, déi vun hirer Aarbecht liewen!

Duerno hunn nach eng ganz Partie vu Riedner aus der Majoritéit an der Oppositoun iwwer eenzel Aspekter d'Wuert ergraff, z. B. iwwer d'Finanzplaz, d'Education etc. Mir ginn hei net weider dorop an mee weisen drop hin, datt dat am Chamber-Bericht gutt nozeliesen ass<sup>9</sup>.

Och baussent dem Parlament huet et, wéi ëmmer, Reaktiounen ginn. Sou gouf op Gewerkschaftssäit op Folgendes opmierksam gemaach: et goufen ze wéineg positiv Akzenter gesat; et ass gutt, datt et zu kenger Austeritéitspolitik wéi no der leschter Kris kënn; et ass och gutt, datt et ee Bekenntnes zu engem staarke Sozialstaat gouf; fir d'Wunnensproblematik ginn déi ugekënnegt Mesuren net duer; gutt ass et, datt bei de "Stock options" an de FISen endlech gehandelt gëtt; wat d'Neiregelung bei de FISen ubelaangt, muss een d'Detailer ofwaarden, allerdéngs ass ee Steiersaz vun 20% ze niddereg; och ginn déi sozial Kompensatiounen fir d'CO<sub>2</sub>-Steier bäi wäitem net duer an d'Allocation de vie chère ass souwisou ze niddereg.

Eenzel Aussoe vu Patronatssäit: d'Corona-Hëllef misste méi flexibel gehandhaabt ginn, méi laang daueren an et feelen nach punktuell weider Hëllef; Indépendante a Salariaë misste fir d'Sozialversécherung gläich gestallt ginn; de soziale Wunnensbau misst opgemaach gi fir privat Promoteuren.

Als eng Stëmm aus der Zivilgesellschaft hat sech och de Mouvement écologique zu Wuert gemellt: et ass net opgewise ginn, wéi de Sozialsystem soll ouni Wuesstem finanzéiert ginn; d'CO<sub>2</sub>-Steier geet net duer, fir d'Klimaziler ze erreechen; eng grouss Steierreform am Sënn vun engem Ëmbau zu Gonschte vun Ëmweltsteieren ass net zréckbehale ginn an iwverhaapt sinn all di wichteg Zukunftsfragen net oppe genuch ugaange ginn.

## 1.4 Konklusioun

Am Virfeld war verschiddelech gesot ginn, de Premier misst endlech eng politesch Ried halen. Dat huet en lo gemaach! Politesch war déi Ried, awer si war sou wéi dës Premier: empathesch, jo deelweis, sou wéi z. B. mam Schlusssaz "Et ass elo wichteg nach méi dacks ze verzichte fir spéider kënnen ze genéissen" souguer pathetes. Si war och rechthaberesch an

<sup>9</sup> Chambre des Députés (2020b an c).

iwwerflächlech, ouni Déifgang, ouni Substanz... Si war also awer enttäuschend, obschonn se politesch war!

Gi mer no deem allgemenge Fazit nach op e puer Detailer an. Fir d'éischt e puer Wuert zu enger Regierungsmoosnam, déi de Premier déck gelueft huet: der Kuerzaarbecht. Richteg ass zweifellos, dass doduerch Entloossunge vermidde goufen. Ufanks hate bal 15.000 Entreprises op déi Mesure zrückgegraff. Mee et ass net alles Gold, wat glänzt. Ëmmerhin hun d'Kuerzaarbechter mindestens 20% vun hirem Akommes verluer, "mindestens" well déijéineg, déi en Deel vun hirem Akommes als Dréngeld kruten, méi wéi déi 20% verluer hun, ëm déi hire Loun gekierzt gouf. Dobäi huet Lëtzebuerg schonn e Problem mat sougenannte "working poor", Leit di schaffen an awer dem Aarmutsrisiko ënnerleien<sup>10</sup>. 2019 louch dee Prozentsaz fir Lëtzebuerg bei 12,0% fir Leit tëscht 18 a 64 Joer, wat den drëtthéchten an Europa war. 2012 war dat mat 10,3% nach déi 6. Plaz<sup>11</sup>! Allerdéngs ass trotz der Kuerzaarbecht d'Aarbechtslosegkeet an d'Luucht gaang, a besonnesch de Jugendchômege. Hei huet de Premier déi véier Mesuren opgezielt, déi d'Regierung ergraff huet, déi awer net duer ginn. En huet och gesot, datt wann noutwendeg nogebessert géif, mee en huet leider nach keng nei Moosnamen ugekënnegt.

Ganz anescht, wat d'Steierfro ugeet. Zwar huet de Premier ugekënnegt, datt et keng generell Steierreform géif, mee zu de FISen, de "Stock options" an dem "Amortissement accéléré" goufen et eenzel Ukënnegungen, genaousou wéi zur Aféierung vun enger CO<sub>2</sub>-Steier inklusiv sozial Kompensatiounsmoosnamen. Grad déi awer fanne mir net genuch. De Steierkredit wäert net an alle Fäll duergoen, an déi 10%-Erhéijung vun der "Allocation de vie chère" ass insofern eng "Mogelpackung", well déi souwisou endlech ugepasst gehéiert, si ass nämlech säit 2009 onverännert vu Joer zu Joer verlängert ginn. An déi Erhéijung stoung schonn am Koalitiounsaccord<sup>12</sup>, datt si erhéicht géif ginn, fir eppes fir d'working poor ze maachen. Da kann een dach lo net soen, et wier eng Kompensatioun fir d'CO<sub>2</sub>-Steier! Zu der Steierännerung bei de FISen ass ze soen, datt d'Fro sech rëm stellt, wisou déi Revenuen nëmme sollen zu 20% besteiert ginn: hei ass et rëm wéi generell, Kapitalakommes gëtt méi niddereg besteiert wéi Aarbechtsakommes!

Zu de "Stock options" ass ze soen, dass mer hier Ofschafung natierlech begrëssen, mir hunn dacks genuch dogéint gewiedert<sup>13</sup>. Mee och hei ass net alles Gold wat glänzt, d'Regierung schéngt sou bëssen no dem Prinzip vun "le bâton et la carotte" ze agéieren...

10 STATEC (2020).

11 [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_iw01/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_iw01/default/table?lang=en).

12 Gouvernement luxembourgeois (2018); vgl. heizou och den Abschnitt 2.4 am 2. Kapitel vun dëser éischerter Partie vum Sozialalmanach.

13 Z. B. Urbé (2016), Abschnitt 4.1.2.

Am Endeffekt gi se duerch zwou aner Mesuren ersat, nämlech eng “prime d’impatriation” an eng “prime participative”.

Déi “prime d’impatriation” ass net nei, si war bis elo duerch eng Circulaire vum Steierdirekter geregelt (wat eigentlech net nëmmen de Grondsaz vun der Gläichheet virum Gesetz, hei dem Steiergesetz, verletzt huet, mee och reng vum legalistesche Standpunkt hier ze hannerfroe war) an si soll elo iwwer Gesetz geregelt ginn. Dobäi sinn dann do weider Steiergeschenker verdeelt ginn (d’Durée vun der Prime ass vu 6 op 9 Joer ropgesat ginn!) an domat ass et ee gudden Ersatz fir d’“Stock options”, allerdéngs nëmme fir Ausländer, déi méi wéi 100.000,- EUR d’Joer verdéngen.

E bëssen ähnlech ass et mat der “prime participative”: och do muse een d’Detailer am Ae behalen<sup>14</sup>, an et ass och e Genre Ersatz fir d’“Stock options”, allerdéngs elo am Prinzip fir all Salariéen. An der Praxis wäerten et awer just déi mat de méi héije Peie sinn, déi sich do rëm fanne wäerten.

An deem Zesammenhank gouf dann och nach drop higewisen, datt et an Zukunft Aschränkunge gi bei der Praxis vun de “Share Deals”, dat heescht datt net Gebaier verkaaft a kaaft ginn, mee Gesellschaften respektive Parte vu Gesellschaften, deenen déi Gebaier gehéieren.

Zum Logement als solcht huet de Premier op den neie Spezialfong an de Pacte Logement 2.0 higewisen, also näischt Neies, obschonn allgemeng erwaart gi war, dass eng nei Ukënnegung géif kommen. Et wier jo och net vu Muttwëll gewiescht! Di eenzeg “Ukënnegung” an deem Sënn war, datt de Logement am Budget 2021 ëm 11% géif an d’Luucht goen. Dat seet awer guer näischt aus, well déi gréisste Posten am Logement sinn alleguer als “Crédit non limitatif” bezeechent! Dat heescht leschten Ends, datt et net ob de Budget ukënn, mee dorop wat effektiv ausgi gött.

Zum Schluss nach ee Wuert derzou, datt de Premier, wéi praktesch all Joer, drop higewisen huet, wéi wichteg déi international Solidaritéit ass, an datt dofir dee verfügbare Budget sech weiderhin op 1% vum Bruttosozialprodukt (BSP) soll belafen. Héiert sech zwar gutt un, mee well awer de BSP an dësem Joer wéinst der Corona-Kris zrëck geet, fällt den 21er Budget fir d’international Coopération gutt 60 Milliounen EUR méi niddereg aus<sup>15</sup>. Eng veritabel Bestätegung vum Premier sengem internationale Bekenntnes wier et

14 Aus dem Budgetgesetz geet ervir, datt se zu 50% steierfräi ass, an dat se limitéiert ass op engersäits 5% vum Bénéfice vun der Firma an anersäits dāerf se fir de Salarié net méi ewéi 25% vu sengem Joeresgehalt ausmaachen: Grand-Duché de Luxembourg (2020).

15 <https://igf.gouvernement.lu/dam-assets/fr/dossiers/budget-de-l-etat/projet-de-loi/vol11-projet-de-budget-2021.pdf>.

gewiescht, dee Budget net ze kierzen, och wann en da méi wéi 1% vum BSP gewiescht wier<sup>16</sup>. An un deene 60 Mio EUR wier de gesamte Staatsbudget och net gescheitert...

Wéi gesot, alles in allem huet eis den “État de la Nation” mol rëm eng Kéier sou richteg enttäuscht.

16 Konsequenterweis gouf e bësse méi spéit, den 20. Oktober, mat de Stëmme vun der Majoritéit eng Motioun ofgeleent, fir dee Budget op deem selwechten Niveau ze loosse wéi déi lescht dräi Joer (<https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doMotionDetails&id=3285>). An eng aner Motioun, vun enger Majoritéitsdeputéierten presentéiert, déi bei deem 1% wollt bleiwen, gouf akzeptéiert (<https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doMotionDetails&id=3283>).

## Literaturverzeechnes

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020a): Compte rendu des séances publiques N° 15, session ordinaire 2019-2020, séance N° 32 du 5 mai 2020, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020b): Compte rendu des séances publiques N° 1, session ordinaire 2020-2021, séances N° 1 et 2 du 13 et 14 octobre 2020, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020c): Compte rendu des séances publiques N° 2, session ordinaire 2020-2021, séances N° 3 et 4 du 15 octobre 2020, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Programme gouvernemental, <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/dossiers/gouv-2013/assermentation/programme-gouvernemental.pdf>, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2020): Ried zur Lag vun der Natioun 2020 : [https://gouvernement.lu/lb/actualites/toutes\\_actualites/discours/2020/10-octobre/13-etat-de-la-nation.html](https://gouvernement.lu/lb/actualites/toutes_actualites/discours/2020/10-octobre/13-etat-de-la-nation.html).

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020): Loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (intitule abrégé), Mémorial A N° 1061 du 23 décembre 2019, Luxembourg.

STATEC (2020): Rapport travail et cohésion sociale 2020, Le monde de l'emploi en mutation, Analyses N° 6, Luxembourg.

THOMAS, BERNARD (2018): Olos, Pharos & Cluster, in d'Lëtzebuenger Land 65. Jahrgang, Ausgabe vom 20. April 2018, Luxembourg.

THOMAS, BERNARD (2019): Blindés, in d'Lëtzebuenger Land 66. Jahrgang, Ausgabe vom 15. März 2019, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2016): D'Lag vun der Natioun um Virowend vum 26. Abrëll 2016, in: GEORGES, NATHALIE, SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2016, Hrsg.): Sozialalmanach 2016. Schwéierpunkt: Inégalitëiten, Luxembourg.



## 2. Rückblick auf das Sozialjahr 2020-2021

### 2.0 Vorbemerkung

Die Verschiebung des „Etat de la Nation“ 2019 in den Herbst und damit auch die spätere Publikation des Sozialalmanachs 2019 hatten dazu geführt, dass wir 2020 nicht wie üblich über ein Sozialjahr (nämlich etwa von Anfang April bis Ende März) zurückblicken konnten, sondern im Endeffekt nur auf die Zeit von August 2019 bis März 2020). Da aber in 2020 der „Etat de la Nation“ wieder, diesmal wegen Corona, auf den Herbst verschoben wurde, der Sozialalmanach aber wie gewohnt Ende April 2020 erschien, schauen wir nunmehr wieder auf ein ganzes Sozialjahr von etwa Mitte März 2020 bis Ende März 2021 zurück, auch wenn nun in 2021 erneut der „Etat de la Nation“ im Herbst stattfinden wird. Wir hatten uns dafür entschieden, diesen letzten Sozialalmanach unabhängig vom Termin des „Etat de la Nation“ wie gewohnt im Frühjahr zu publizieren.

Bei diesem zweiten Kapitel, das sich also traditionell einer Rückschau auf das abgelaufene politische (sozialpolitische) Jahr widmet, handelt es sich aber nicht um eine Chronologie, sondern wir haben, ohne Rücksicht auf die zeitliche Abfolge, im Folgenden zu einigen Politikfeldern, die uns von Bedeutung erscheinen, einige Beispiele zusammengetragen. Die Reihenfolge der Unterkapitel ist also keine zeitliche, sie hat aber auch nichts mit der Wichtigkeit der behandelten Themen zu tun, sondern folgt einzig und allein der Zweckmäßigkeit. Dabei können gegebenenfalls Themen, die hier nicht vorkommen, in einem der anderen Kapitel dieses ersten Teils des Sozialalmanachs behandelt werden, so wie das erklärter Weise für alles zutrifft, was mit der europäischen Strategie Europa 2020 und dem sogenannten Europäischen Semester zusammenhängt, die im Kapitel 3 behandelt werden.

Natürlich war der Berichtszeitraum Mitte März 2020 bis Ende März 2021 von der COVID-19 Pandemie bestimmt. Da die Bekämpfung der Pandemie selbst, vor allem aber auch ihrer Auswirkungen naturgemäß sehr viel Zeit und Kraft der Regierenden und der Abgeordneten einnahmen, fielen die einzelnen Politikfelder dieses Jahr etwas magerer aus als sonst. Zu den Regierungsaktivitäten im Rahmen der Pandemiebekämpfung, und vor allem zu den Aktivitäten die unseres Erachtens sich aufdrängten (und zum Teil noch immer

aufdrängen), hat Caritas Luxemburg ein erstes Mal am 27. April<sup>1</sup> und dann nochmals am 8. Oktober 2020<sup>2</sup> Stellung bezogen, sodass wir hier darauf nicht näher einzugehen brauchen. Eine weitere Stellungnahme vom 18. Februar 2021 bezog sich auf die laufende Impfkampagne<sup>3</sup>.

## 2.1 Logement

Dass die Wohnungsproblematik für viele Luxemburger, trotz Pandemie, an erster Stelle steht, ist bestens bekannt. Im abgelaufenen Jahr sind die Preise (sowohl die Mieten als auch die Kaufpreise) wiederum so davon galoppiert<sup>4</sup>, dass selbst gut betuchte Mittelschichten mittlerweile ins Schwitzen kommen. Den verschiedenen Regierungen ist es seit Jahren nicht gelungen, die Situation in den Griff zu bekommen, im Gegenteil. Nun kann man auch dieser Regierung nicht gerade Untätigkeit vorwerfen. Allein, es dauert alles viel zu lang, die Umsetzung erfolgt noch zögerlicher und es reicht auch bei weitem nicht aus, was bisher getan wurde und noch geplant ist. Doch der Reihe nach<sup>5</sup>.

Sowohl in der zuständigen Kommission der Abgeordnetenversammlung am 14. November 2019, als auch in zwei Interviews im Februar 2020 hatte der seit Oktober 2019 amtierende „neue“ Wohnungsbauminister seine Pläne offengelegt. Mehrere Gesetzesvorhaben waren in der Pipeline oder in Planung.

Da war zum ersten das Gesetz zur Schaffung eines Spezialfonds zwecks Finanzierung des Wohnungsbaus und des Aufkaufs von Grundstücken<sup>6</sup>, das im November 2019 auf den Instanzenweg gebracht worden war, und das am 21. März 2020 im Parlament einstimmig verabschiedet wurde.<sup>7</sup> Durch dieses Gesetz soll die Regierung über ein Instrument verfügen, das es ihr erlaubt, massiv auf dem Immobilienmarkt tätig zu werden. Ob die im Budget hierfür vorgesehenen Mittel allerdings ausreichen werden? Naja, immerhin ist der Kredit nach oben anpassbar...

Für ein anderes Gesetzesprojekt, das schon 2017 (!) im Parlament hinterlegt worden war<sup>8</sup>, mittels dessen die Baulandverträge („Contrats d'aménagement“) eingeführt werden sollten, war aber der parlamentarische Prozess ins Stocken geraten. Das Innenministerium glaubte

1 Siehe [https://www.caritas.lu/sites/default/files/nei\\_aarmut\\_no\\_corona\\_27avr20.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/nei_aarmut_no_corona_27avr20.pdf).

2 Siehe [https://www.caritas.lu/sites/default/files/revendications\\_caritas\\_luxembourg\\_version\\_definitive\\_20201008.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/revendications_caritas_luxembourg_version_definitive_20201008.pdf).

3 Siehe dazu mehr im Unterkapitel 2.6.

4 Ein Preisanstieg von 16,7% in 2020! Siehe STATEC (2021).

5 Vgl. für das Folgende Urbé (2020b).

6 Siehe Chambre des Députés (2019c).

7 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020a).

8 Siehe Chambre des Députés (2017a).



noch im Sommer 2020 anscheinend an eine baldige Deblockierung, was aber immer noch nicht erfolgt ist. Es gibt noch immer Rechtsunsicherheitsbedenken, auch und vor allem seitens des Syvicol<sup>9</sup>.

Dieses Gesetz soll den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand geben, mit Grundstückseigentümern einen Vertrag abzuschließen, laut denen letztere bis zu einem bestimmten Datum auf dem entsprechenden Grundstück mit dem Bau begonnen haben müssen, ansonsten dieses seine Einstufung als Bauland verlieren kann.

Die zwei größten „Kracher“ wurden aber, praktisch wie terminlich vorgesehen, Ende Juli 2020 präsentiert: das Gesetzesprojekt zur Reform des Mietrechts<sup>10</sup> und das Gesetzesprojekt zum sogenannten „Pacte logement 2.0“<sup>11</sup>.

Der Pacte logement 2.0 wird drei Ziele verfolgen: die Schaffung erschwinglichen Wohnraums (wenn auch nicht notwendiger Weise durch die Gemeinden selbst; im Falle wo sie es aber selbst angehen wollen, können sie auf Berater zurückgreifen), die Verbesserung des Managements der Baugrundstücke sowie die Verbesserung der Wohnungsqualität inklusive des Wohnumfelds. Geld für die Gemeinden wird es hierzu nicht mehr wie bisher dafür geben, dass die Einwohnerzahl der Gemeinde wächst, sondern nur wenn die Gemeinde in diesen drei Feldern tätig wird, besonders aber bei der Schaffung erschwinglichen Wohnraums.

Caritas Luxemburg hat ihre Begutachtung des Gesetzesprojekts am 27. Januar 2021 abgeliefert<sup>12</sup>.

Das Gesetzesprojekt beinhaltet auch die Änderung von Art. 29 des kommunalen Planungsgesetzes. Bekanntlich müssen in jedem Bauprojekt, das mehr als 25 Wohneinheiten umfasst, 10% davon als „à coût modéré“ vorgesehen sein, in sogenannten „projets d’envergure“ sogar 30%. Diese Bedingungen sind aber nicht ganz eindeutig, sie werden augenblicklich nicht besonders gut beachtet und es sind auch keine Sanktionen bei Nichteinhalten vorgesehen. In Zukunft soll der Bauherr diesen Prozentsatz an Wohnungen an die öffentliche Hand abtreten. Am 26. März angekündigte<sup>13</sup> und am 7. April im Parlament hinterlegte „Amendements gouvernementaux“<sup>14</sup> sollen den Mechanismus, sofern Staatsrat und Parlament dem zustimmen, nun in Zukunft wie folgt regeln. Bei Teilbebauungsplänen innerhalb des bestehenden Perimeters werden bei Bauprojekten mit mehr als 10 Wohneinheiten mindestens 10% erschwinglicher Wohnraum entstehen,

9 Siehe Chambre des Députés (2017b und 2021a).

10 Siehe Chambre des Députés (2020b).

11 Siehe Chambre des Députés (2020c).

12 Siehe [https://www.caritas.lu/sites/default/files/avis\\_pacte\\_logement\\_final.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/avis_pacte_logement_final.pdf).

13 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/03-mars/26-pacte-logement.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/03-mars/26-pacte-logement.html).

14 Siehe Chambre des Députés (2021b).

bei mehr als 25 Wohnungen sind es mindestens 15% und bei den Flächen des „Plan sectoriel logement“ sogar 30%. Bei Perimeter-Erweiterungen werden mindestens 20% der Baufläche dem bezahlbaren Wohnraum zugeführt werden müssen. Dieser Wohnraum wird in allen Fällen in die Hand eines öffentlichen Bauträgers (Gemeinden, Fonds du Logement oder SNHBM) übergehen und auch dort bleiben. Dazu muss die öffentliche Hand diese Bauflächen aber nicht teuer erwerben, sondern der Bauträger wird durch eine automatische und einheitliche Erhöhung des Baurechts um zehn Prozent (in der Fläche oder in der Höhe) entschädigt. Von verschiedenen Seiten ist dieser neue Ansatz schon kritisiert worden, weil die Prozentsätze nun geringer ausfallen sollen, als ursprünglich im Gesetzesprojekt vorgesehen. Andererseits bleibt abzuwarten, ob dieser neue Mechanismus, so er denn kommt, wirklich besser funktioniert als der vorherige...

Es sollte dann auch endlich zu klaren Definitionen kommen, während bisher zwar von „sozialem“ Wohnraum geredet wurde, es dafür aber keine Definition gab (der Begriff „logement social“ soll ja, weil zu stigmatisierend, nicht mehr verwendet werden). „Erschwinglicher Wohnraum“ („logement abordable“) sollte in Zukunft Mietwohnungen bezeichnen, deren Miete in Abhängigkeit von der Haushaltszusammensetzung und dessen Einkommen berechnet werden soll, und zwar so, dass die Miete ein Drittel des Einkommens nicht übersteigt. Nach der neuen Definition soll Wohnraum „erschwinglich“ genannt werden, wenn es sich um „logement à coût modéré“<sup>15</sup> handelt, der entweder im Rahmen des Kapitels 3 des Gesetzes vom 25. Februar 1979 (construction d'ensembles, aides à la pierre) oder im Rahmen der „gestion locative sociale“ subventioniert wurde oder wird.

Das Mietgesetz von 2006 soll ebenso reformiert werden, inklusive der Kontrolle der Mietobergrenze, der Maklergebühren und der Mietgarantie, der Erleichterung der gemeinschaftlichen Miete sowie gewisser sonstiger legislativer Anpassungen.

Mit all dem hoffte der Wohnungsbauminister bis Ende 2020 durch zu sein. Doch noch ist kein Ende der parlamentarischen Arbeiten an den Texten abzusehen, nachdem die entsprechende Parlamentskommission sich erst einmal, am 3. Dezember 2020 mit dem Text zum Mietgesetz, und noch gar nicht mit dem zum Pacte logement befasst hat.

Und ein dritter „Kracher“ sollte ebenfalls noch vor Ende 2020 spruchreif sein, aber man hat ihn bisher noch nicht gesehen: das Projekt zur Reform des Gesetzes von 1979 über die staatlichen Beihilfen<sup>16</sup>. Dies ist, wie das Entstehungsjahr 1979 belegt, ein sehr altes Gesetz, und es muss insofern komplett umgeschrieben werden. Sowohl die vorgesehene Neuordnung der Konventionen zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Subventionierung des Wohnungsbaus sowie zur „gestion locative sociale“ sind schon im

<sup>15</sup> Hierfür fehlt aber nach wie vor eine eindeutige Definition.

<sup>16</sup> Siehe Grand-Duché de Luxembourg (1979).

letztjährigen Sozialalmanach beschrieben worden, als auch die geplante Öffnung dieses Marktsegmentes für andere private (auch kommerzielle) Anbieter. Und dann warten wir ja immer noch darauf, dass endlich auch Wohnbaukooperativen für solche Subventionierungen in Frage kommen.

Dabei ist das übergeordnete Ziel, mehr Wohneinheiten jährlich fertigzustellen und zwar vor allem „erschwingliche“ Mietwohnungen. Dies alles findet im Prinzip unsere Zustimmung, auch der Einschluss privater Anbieter, da ansonsten die Aufgabe, mehr soziale (Miet-) Wohnungen herzustellen, nicht aufgehen kann. Allerdings lautet hier das notwendige Korollar, dass in Zukunft den Wohnungseigentümern aus einer vom Ministerium geführten einheitlichen Warteliste die Mieter zugeordnet werden, da ansonsten der einzelne Eigentümer in der Lage wäre, sich diejenigen Mieter auszusuchen, deren Miete angesichts ihres Einkommens zu den höheren zählen würde.

Dann bliebe noch, im Rahmen der kommenden Steuerreform oder gerne auch vorher, die Grundsteuer grundlegend zu reformieren, und zwar auch mit dem Ziel, die Spekulation einzudämmen.

Weitere notwendige Maßnahmen aus unserer Sicht haben wir bereits 2018 in unserem Wahlpapier<sup>17</sup>, sowie in einem Vorbereitungspapier zu einer Anhörung in der zuständigen Parlamentskommission<sup>18</sup> zusammengetragen, ohne sie hier wiederholen zu müssen.

Am Schluss dieses Unterkapitels sei noch über drei weitere Vorkommnisse aus diesem Themenbereich berichtet.

Zum einen hat am 27. März 2020 der Regierungsrat beschlossen, anlässlich der zusätzlichen Schwierigkeiten, denen sich viele Mieter aufgrund der Pandemie ausgesetzt sahen, die Bedingungen und Beträge der staatlichen Mietsubventionierungen nach oben anzupassen<sup>19</sup>.

Sodann wurden durch Gesetz vom 20. Juni 2020, später durch jenes vom 19. Dezember 2020 verlängert, für die Dauer der Pandemie Mieterhöhungen untersagt<sup>20</sup>. Um der Chronistenpflicht zu genügen, erwähnen wir auch noch, dass am 2. Juli 2020 das Observatoire de l’habitat seine „Notes“ Nr. 25 und 26 veröffentlicht hat<sup>21</sup>. Hier wird die negative Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt nachgezeichnet und es wird klar festgestellt,

17 Siehe [https://www.caritas.lu/sites/default/files/propositions\\_elections\\_legislatives\\_2018.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/propositions_elections_legislatives_2018.pdf).

18 Siehe <https://www.caritas.lu/sites/default/files/mesure1.pdf>.

19 Siehe [https://mlog.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement/%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites/%2Bcommuniqués%2B2020%2B03-mars%2B27-covid19-aides-logement.html](https://mlog.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement/%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites/%2Bcommuniqués%2B2020%2B03-mars%2B27-covid19-aides-logement.html).

20 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020c und 2020i).

21 Siehe <https://gouvernement.lu/dam-assets/dicuments/actualites/2020/07-juillet/Dossier-de-presse.pdf>.

dass die Haushalte immer mehr für ihre Wohnung aufbringen müssen und dass es daher mehr erschwinglichen Wohnraums bedarf.

Fazit: es geht im Prinzip in die richtige Richtung, nur zu langsam und nicht weit genug. Insbesondere muss man die Ablehnung einer „interventionistischeren“<sup>22</sup> Politik seitens des Wohnungsbauministers<sup>23</sup> hinterfragen. Ein Kommentator verwies darauf, dass dies demnächst zu einer Situation führe, wo nur noch radikalere Maßnahmen überhaupt noch etwas bewirken könnten<sup>24</sup>. Viel Hoffnung hatten wir in die neue Wohnungsbaupolitik gesetzt. Es zeigt sich aber, dass es doch nur alter Wein in neuen Schläuchen ist. Und so wird man den weiterhin feststellen können, dass die Wohnungsproblematik immer noch einer Lösung entgegenseht.

## 2.2 Arbeitsmarktpolitik

Nachdem der Arbeitsminister die im Regierungsprogramm<sup>25</sup> angekündigten Maßnahmen, Erhöhung des Mindestlohnes und Gewährung je eines zusätzlichen Urlaubs- sowie Feiertages, bereits Anfang 2019 im Rekordtempo erledigt hatte, geschah nicht mehr sehr viel in seinem Ministerium. Er selbst dehnte dieses „Nichts tun“ oder mindestens „Wenig tun“ sogar auf die ganze Regierung aus: diese Koalition werde bis zu den Wahlen 2023 (!) nur noch Kleinigkeiten zustande bringen<sup>26</sup>.

Eine solche „Kleinigkeit“ war die zum 1. Januar 2021 erfolgte Erhöhung des sozialen Mindestlohnes um 2,8% als Folge der Gehälterentwicklung.<sup>27</sup> Der Premier hat bei der Ankündigung zugegeben, dass diese Erhöhung ökonomisch schwierig sei, sie sei aber notwendig hinsichtlich der Situation der Ärmsten im Lande<sup>28</sup>. Folgerichtig liefen denn auch die Patronatsverbände Sturm gegen die angekündigte Erhöhung<sup>29</sup>, während sie für die Gewerkschaften hätte höher ausfallen sollen und diese daher beanstandeten, dass die Weigerung des Patronats bedeuten würde, dass den am härtesten betroffenen Arbeitnehmern ihre ihnen zustehende Lohnerhöhung vorenthalten würde<sup>30</sup>. Dabei lagen die Einschätzungen von Regierung und Patrona, wieviel diese Erhöhung für die Unternehmen kosten würde,

22 So stand z. B. im DP-Wahlprogramm von 2013, dass „staatliches Eingreifen in einen nicht funktionierenden Markt“ notwendig sei, siehe DP (2013).

23 Siehe <https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/net-demande-stimuleieren-mee-offer>.

24 Siehe d’Lëtzebuurger Land (2021).

25 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2018).

26 Siehe mehr dazu in den Vorbemerkungen zum 4. Kapitel.

27 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020g). Vgl. auch Urbé (2020c).

28 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2020/11-novembre/20-conseil-gouvernement.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/11-novembre/20-conseil-gouvernement.html).

29 Siehe [https://uel.lu/wp-content/uploads/2020/11/communique-de-presse-uel\\_position-uel-ssm.pdf](https://uel.lu/wp-content/uploads/2020/11/communique-de-presse-uel_position-uel-ssm.pdf).

30 Siehe <http://www.ogbl.lu/blog/gegen-den-skandalosen-angriff-der-uel-auf-den-gesetzlichen-mindestlohn/>.

weit auseinander. Dann wurde gleichzeitig eine Kompensation für Unternehmen in Form einer Einmalzahlung<sup>31</sup> beschlossen, für Unternehmen in jenen Sektoren, die besonders heftig von der COVID-19 Pandemie betroffen waren, um Ihnen zu helfen, die finanzielle Last dieser Mindestloohnerhöhung zu schultern.<sup>32</sup>

Als weitere „Kleinigkeiten“ aus diesem Regierungsressort sind zu nennen:

- Am 20. Mai 2020 nahm das Parlament das Gesetzesprojekt Nr. 7265 an<sup>33</sup>, das einen gesetzlichen Rahmen für die Stages der Schüler und Studenten einführte.
- Es kam im Berichtszeitraum zu einer einzigen Tripartite zwischen Regierung, Patronat und Gewerkschaften am 3. Juli 2020, um gemeinsam über die Bekämpfung der Pandemie zu beraten<sup>34</sup>. Trotz der in Aussicht gestellten weiteren Treffen, ist es zum Bedauern, vor allem der Gewerkschaften, nicht mehr dazu gekommen.
- Am 5. August 2020 wurde (wiederum) ein Gesetz zur Verbesserung des „reclassement interne et externe“ im Memorial veröffentlicht.<sup>35</sup>
- Am 21. Dezember 2020 verlängerten UEL und Adem ihr bestehendes Abkommen um weitere drei Jahre.<sup>36</sup> Das Abkommen hat zum Ziel, mehr Arbeitssuchende einzustellen, das Ungleichgewicht zwischen Stellenangeboten und Profilen durch gezielte Weiterbildung zu reduzieren, die Kenntnisse über den aktuellen und den zukünftigen Arbeitsmarkt zu vergrößern und die Einstellungen für die Berufe zu fördern, die einen Arbeitskräftemangel verzeichnen.

Ansonsten aber war es doch anormal still in diesem Ressort. Die Rubrik „Actualités“ des Ministeriums weist für den Berichtszeitraum zwar rund vier Mal so viele Einträge aus<sup>37</sup>, wie im gleichen Zeitraum des Vorjahres, aber sie haben fast alle mit der Corona-Bekämpfung, vor allem der Kurzarbeit, zu tun. Die geltenden Regelungen zur Kurzarbeit wurden übrigens bis zum 30. Juni 2021 verlängert.

Symbol für den relativen Stillstand ist vielleicht auch die Tatsache, dass, genau wie im letzten Jahr, die Veröffentlichung des Jahresberichts 2020 des Ministeriums so viel Verspätung hat, dass sie zum Zeitpunkt unseres Redaktionsschlusses Ende März 2021 noch nicht stattgefunden hatte.

31 Diese beträgt 500,- EUR pro Beschäftigten dessen Gehalt zwischen dem Mindestlohn und dem qualifizierten Mindestlohn liegt.

32 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020h).

33 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020b).

34 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2020/07-juillet/03-tripartite.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/07-juillet/03-tripartite.html).

35 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020d).

36 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2020/12-decembre/21-adem-uel-partenariat.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/12-decembre/21-adem-uel-partenariat.html).

37 Siehe <https://mteess.gouvernement.lu/fr/actualites.html>.

Erwähnen wir zum Schluss dieses Unterkapitels noch, dass der CES (Conseil économique et social) am 15. September 2020 einen Bericht zur Telearbeit vorgelegt hat.<sup>38</sup>

## 2.3 Familienpolitik

Hier ist nicht besonders viel zu berichten, die Pandemie hatte auch in diesem Ministerium lähmende Wirkungen. Allerdings wird noch im Unterkapitel 2.4 über zwei Leistungen aus dem Familienministerium zu berichten sein.

An dieser Stelle bleibt uns einzig und allein, über die Familienzulagen zu berichten. Zwei Themen aus dem Berichtszeitraum drängen sich hier dem Beobachter auf<sup>39</sup>.

Da ist zum einen das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (CJEU) vom 2. April 2020<sup>40</sup>. Luxemburg hatte ja 2016 bei der letzten Reform des Kindergeldes<sup>41</sup>, ohne dass viel Aufhebens darum gemacht worden wäre, wodurch es für viele unbemerkt passierte, einen Passus eingefügt, der (wieder einmal!) eine Benachteiligung der Grenzgänger enthielt. Diese erhielten kein Kindergeld mehr für mit Ihnen im gleichen Haushalt lebende Kinder ihres Ehepartners, zu denen sie selber kein verwandtschaftliches Verhältnis hatten. Da eine solche Regelung für Bewohner Luxemburgs nicht existierte, urteilte der CJEU, dass hier eine Diskriminierung vorlag. Luxemburg ist nunmehr gehalten, seine Gesetzeslage anzupassen. Anstatt den diskriminierenden Artikel einfach aus dem Gesetz zu streichen<sup>42</sup>, denkt das Ministerium nun ernsthaft darüber nach, die Regelung dadurch zu ersetzen, dass, nunmehr auch für luxemburgische Bewohner, gelten soll, dass nur Kinder von Eltern, die in Luxemburg sozialversichert sind, Anrecht auf Kindergeld haben! Da dabei dann für Inländer eine Übergangsfrist eingeführt werden soll, könnte es wieder eine Diskriminierung bedeuten. Dabei haben wir doch gerade während der Krisenzeit erfahren, wie wichtig die Grenzgänger für uns sind, und dass wir allen Grund dazu hätten, sie nicht ein weiteres Mal vor den Kopf zu stoßen!

Und da ist zum anderen die leidige Frage der 2006 erfolgten Desindexierung des Kindergeldes, wo schon in 2014 zwischen den Gewerkschaften und der Regierung eine neue Regelung vertraglich zugesichert worden war. Das am 20. Juni 2016 im Parlament hinterlegte entsprechende Gesetzesprojekt Nr. 7003 zur Anpassung der Familienzulagen an die Lohn- und Preisentwicklung wurde dann aber am 8. Oktober 2019, übrigens dem Tag der

38 Siehe <https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/themes-europeens/2020-teletravail.pdf>.

39 Vgl. für das Folgende Urbé (2021).

40 Siehe CJEU (2020); Die Caisse pour l'avenir des enfants – CAE hat dieses Urteil kommentiert: [https://cae.public.lu/fr/actualites/2021/Enfant\\_du\\_conjoint.html](https://cae.public.lu/fr/actualites/2021/Enfant_du_conjoint.html).

41 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2016).

42 Er betrifft nur ein paar hundert Kinder; es handelt sich also nicht um eine nicht zu stemmende Ausgabe!

vorletzten Regierungserklärung zur Lage der Nation, von der Rolle des Abgeordnetenhauses genommen, da es vollständig überarbeitet werden müsse, ja einen neuen Ansatz brauche. Im Regierungsprogramm 2018-2023 war ja bereits angekündigt worden, dass eine solche Anpassung erst gegen Ende der Legislaturperiode vorgesehen sei<sup>43</sup>, wofür es eigentlich keinen Grund gibt, da eine solche Anpassung seit 2006 nicht mehr stattgefunden hat und allgemeine Einigkeit (oder etwa nicht?) darüber herrscht, dass diese notwendig ist, um den Familien mit Kindern, und insbesondere den Alleinerziehenden stärker unter die Arme zu greifen und so auch etwas gegen deren überhöhtes Armutsrisiko zu unternehmen.

Nun liegt seit dem 25. April 2019 der Gesetzesvorschlag eines Oppositionsabgeordneten vor<sup>44</sup>, der eine solche Anpassung vorsieht, sowie ein sozial gestaffeltes zusätzliches Kindergeld für kinderreiche Familien. Zu dem Vorschlag, den der Staatsrat immerhin bereits am 19. Dezember 2019 begutachtet hat<sup>45</sup>, liegt bis dato noch keine Stellungnahme der Regierung vor.

Weisen wir in diesem Zusammenhang noch darauf hin, dass die Chambre des Salariés Luxembourg am 3. November 2020 einen Gesetzesvorschlag präsentierte<sup>46</sup>, in dem sie nicht nur die Wiederherstellung der Anpassung des Kindergeldes an die Lebenshaltungskosten vorschlägt, sondern auch eine minimale Erhöhung von 7,7% ausgerechnet hat, um den Kaufkraftverlust zumindest seit 2014 auszugleichen.

Schließlich kam dann Anfang des Jahres 2021 in zwei Sitzungen der Familienkommission des Parlaments die Ankündigung seitens der Familienministerin, dass die Anpassung des Kindergeldes nunmehr zum 1. Januar 2022, allerdings ohne Kompensation der bisher verlorenen Kaufkraft, vorgesehen sei<sup>47</sup>.

Einen sehr positiven Aspekt wollen wir nicht unterschlagen: in 2020, genauso wie in 2021 hat das Familienministerium die WAK (Wanteraktioun, adhoc-Unterbringung der, auch internationalen, Personen ohne festen Wohnsitz während des Winters), die normalerweise vom 1. Dezember bis zum 31. März dauert, bis zum Ende Juni verlängert (und in 2020 sogar schon am 1. November beginnen lassen). Die Personen, die dem regierungsseitigen Aufruf „Bleift doheem!“ nicht folgen konnten, da sie kein „Doheem“ hatten, wussten zumindest während dieser verlängerten Öffnungszeiten, wohin sie sich wenden konnten. Zusätzlich wurden Lösungen zur Isolierung der positiv Getesteten gefunden.<sup>48</sup>

43 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2018).

44 Siehe Chambre des Députés (2019a).

45 Siehe Chambre des Députés (2019b).

46 Siehe <https://www.csl.lu/bibliotheque/publications/701f983730.pdf>.

47 Siehe <https://www.rtl.lu/news/national/a/1662409.html>.

48 Vgl. hierzu auch Unterkapitel 2.6 zur Gesundheit.

Erwähnen wir noch zum Abschluss, dass das am 11. Februar 2020 ins Parlament eingebrachte Gesetzesprojekt<sup>49</sup> betreffend die komplette Erneuerung des Teils des ASFT-Gesetzes, der den Diensten für Senioren gewidmet ist und das die Garantie der Qualität der Dienstleistungen sowie deren Flexibilität und Transparenz sicherstellen soll, zwar bereits 7 Gutachten ausgelöst hat. Aber die zuständige Familienkommission des Parlaments hat sich noch nicht damit befasst.

## 2.4 Mindesteinkommen – Revis und Armutsbekämpfung

Zum Thema „Mindesteinkommen“ sowie zur „Allocation de vie chère“ können wir diesmal Positives berichten. Nur Positives?

Zum Thema „Mindesteinkommen“ (Revis) haben wir jeweils ausführlich in den letzten Ausgaben des Sozialalmanach berichtet, analysiert und auch Gegenvorschläge präsentiert<sup>50</sup>. Das Gesetz wurde im Juli 2018 verabschiedet<sup>51</sup>, leider ohne dass einem unserer Vorschläge Rechnung getragen worden wäre.

Besonders die Unangebrachtheit der Beträge wurde schon mehrmals thematisiert, und damit auch nachgewiesen, dass der Revis zwar zum Überleben, aber nicht zum Leben in Luxemburg reicht. Nachdem das Gesetz selbst eine Evaluation nach drei Jahren in Funktion vorsieht, sollte diese dann wohl in den nächsten Monaten angegangen werden. Wir warten gespannt darauf, was sie hervorbringen wird...

Nun wurde im Berichtszeitraum, zusammen mit dem SSM (dem sozialen Mindestlohn, vgl. Unterkapitel 2.2), der Revis zum 1.1.2021 um 2,8% erhöht<sup>52</sup>. Anlässlich der letzten Erhöhung zum 1. Januar 2020 hatte die Chambre des Salariés (CSL) noch argumentiert, dass der Revis zusammen mit dem Kindergeld nicht ausreicht, um alle Haushalte vor der Armut zu schützen. Dieses Mal argumentierte sie, der Revis müsse statt um 2,8% besser um 4,35% angehoben werden, da er sich zu sehr vom SSM entfernt habe<sup>53</sup>.

Ein anderes Mittel zur Bekämpfung der Armut stellt die Teuerungszulage (Allocation de vie chère, AVC) dar. Hierzu enthält das Koalitionsabkommen<sup>54</sup> den Passus, dass diese erhöht werden soll, um der hohen Zahl der working poor entgegen zu wirken. Dieser Zusammenhang hat sich uns bisher nie erschlossen. Tatsache ist, dass von der vorübergehenden Verdoppelung in 2020 wegen der Krise mal abgesehen, die AVC seit 2009

49 Siehe Chambre des Députés (2020a).

50 Siehe Urbé (2018 und 2019a).

51 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2018).

52 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020f).

53 Siehe Chambre des Députés (2020i).

54 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2018).



unverändert ausbezahlt wird, das entsprechende „règlement du gouvernement en conseil“ wurde einfach von Jahr zu Jahr verlängert. Nunmehr ist die AVC aber zum 1. Januar 2021 um 10% angehoben worden<sup>55</sup>.

Aber: noch immer vermissen wir eine koordinierte, an konkreten Indikatoren orientierte Politik der Armutsbekämpfung. Die Regierung gefällt sich lieber in der Position eines gutmütigen Geldonkels, der alle paar Jahr mal, vorwiegend vor anstehenden Wahlen, in die Tasche greift.

Ist es zu viel von Politikern und Parteien, sowohl auf Regierungs- wie auch auf Oppositionsseite, verlangt, bei einem solch wichtigen Thema weniger nach der Parteiräson und mehr nach den Nöten der Bedürftigen zu schauen?

## 2.5 Education, Jeunesse

Auch der Erziehungsminister war im Berichtszeitraum vor allem mit der Bewältigung der Pandemie in den Schulen beschäftigt. Er hatte ja bei der Regierungsbildung angekündigt, nach den vielen Neuerungen der vergangenen Legislaturperiode nun etwas kürzer zu treten, Ruhe einkehren zu lassen und die nötige Zeit zur Umsetzung zu haben. Aber dass es so ruhig wurde!

Dass das Home-Schooling schlecht vorbereitet war (und aktuell immer noch nicht besser ist!), wurde schon vielfach hervorgehoben. Die Chance ist groß, dass die Art, wie die Pandemie in den Schulen behandelt wurde, noch zu größeren Rückständen bei schwachen Schülern, damit zu größerer Ungleichheit und später auch zu Problemen am Arbeitsmarkt führen wird.

Betrachten wir uns u. a. das folgende Beispiel. Am 10. Juli 2020 kündigte der Erziehungsminister an<sup>56</sup>, dass in den Sommerferien Nachhilmöglichkeiten angeboten werden sollten für Schüler die während des Home-Schooling einen „erheblichen Wissensrückstand“ gebildet hatten. Nicht alle hätten das Home-Schooling ernst genommen, wären technisch ausgerüstet gewesen oder hätten Eltern gehabt, die den Lernprozess in Gang gehalten haben. Die Nachhilfe fand vom 31. August bis zum 11. September 2020 statt, und zwar im Umfang von zwei Stunden pro Tag. Das macht bei zwei Wochen alias 10 Tagen genau 10 Nachhilfestunden! Ob das gereicht hat, um die angegebenen Rückstände aufzuholen? Wohl kaum ...

<sup>55</sup> Siehe <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-rgc-2020-11-20-a963-jo-fr-pdf.pdf>.

<sup>56</sup> Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/articles/2020/07-juillet/10-meisch-education-covid19.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2020/07-juillet/10-meisch-education-covid19.html).

Zum Schluss, damit es nicht in Vergessenheit gerät: in Sachen Reform des Jugendschutzes ist leider auch dieses Jahr noch kein Fortschritt zu vermelden!<sup>57</sup>

## 2.6 Gesundheit und Pflege

Müssen wir noch betonen, dass es im Gesundheitsministerium vor allem eine Priorität im Berichtszeitraum gab, und dass daneben nicht zu besonders viel berichtswertem Zeit blieb. Dennoch können wir einige Tatsachen vermelden.

So tagte am 17. Juni 2020 die „Quadripartite“ der Gesundheitskasse<sup>58</sup>. Es wurde die finanzielle Situation der Kasse begutachtet sowie eine erste Analyse des Impakts der COVID-19 Krise erstellt. Eine weitere Sitzung dieses Gremiums fand am 18. November 2020 statt<sup>59</sup>. Dort wurde ebenso die finanzielle Situation begutachtet und insbesondere auch festgelegt, wieviel der Staat der Gesundheitskasse zurück bezahlen muss für Leistungen die diese im Zusammenhang mit der COVID-19 Krise vorgestreckt hat. Gleichzeitig kündigte der Sozialminister dort an, dass es demnächst zu den für 2021 geplanten Anpassungen der Leistungen kommen wird, insbesondere was Brillen und Zähne anbelangt, aber auch die Übernahme der Kosten für Psychotherapien.

Am 23. Februar 2021 präsentierten die Gesundheitsministerin und der Sozialminister die Zwischenbilanzen von dreien der sechs durch den „Gesondheetsdësch“ eingesetzten Arbeitsgruppen<sup>60</sup>. Es wurden inzwischen 13 Projekte identifiziert, die den Rahmen des ersten Nationalen Gesundheitsplanes darstellen. Darunter figuriert auch das Projekt des sogenannten „tiers payant“, das aber inzwischen als „sofortige Direktzahlung“ (Paiement immédiat direct) umformuliert wurde, das auch erst in einer weiteren Etappe kommen wird, während es zunächst um eine „beschleunigte Erstattung“ geht. Wie man doch mit Worten spielen kann...

Doch insgesamt ist festzustellen, dass es im sogenannten Dossier „e-santé“ durchaus weitere Fortschritte gibt.<sup>61</sup> Auch und gerade im Zusammenhang mit der Pandemie haben ja mittlerweile viele Patienten die Telekonsultation als eine funktionierende Alternative kennengelernt.

57 Vgl. hierzu unseren Kommentar an gleicher Stelle im Sozialalmanach 2020.

58 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2020/06-juin/17-quadripartite.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/06-juin/17-quadripartite.html).

59 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2020/11-novembre-schneider-comite-quadripartite.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/11-novembre-schneider-comite-quadripartite.html).

60 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2021/02-fevrier/23-lenert-schneider-gesondheetsdesch.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/02-fevrier/23-lenert-schneider-gesondheetsdesch.html).

61 Details hierzu können auf der entsprechenden Homepage <https://www.esante.lu> eingesehen werden.

Erwähnen wir zum Abschluss, dass wir in einem Punkt unzufrieden waren mit der Prioritätensetzung für die Impfkampagne. Nur das Alter (und innerhalb der Altersgruppen noch die Vulnerabilität) sollten eine Rolle spielen, eine einzige Ausnahme waren die Gesundheitsberufe sowie die Bewohner von Alten- und Behinderteneinrichtungen. Wir hätten es vorgezogen, wenn auch die Obdachlosen frühzeitig (in Phase 2) geimpft worden wären<sup>62</sup>, sie aber wurden seitens der Gesundheitsbehörden so eingestuft, dass sie keinem höheren Risiko unterlägen, als andere Bevölkerungskategorien(!)<sup>63</sup>. Da fanden wir die Reaktion des Familienministeriums, die WAK zu verlängern, eher angemessen<sup>64</sup>.

## 2.7 Budget und Steuern

### – Öffentliche Finanzen

Am 15. Juni und am 16. November 2020 hat der CNFP (Conseil National des Finances Publiques) jeweils sein halbjährliches Gutachten „Evaluation des finances publiques“<sup>65</sup> vorgestellt. Der CNFP weist auf die verschlechterten öffentlichen Finanzen hin, zu denen noch starke Ungewissheiten über die zukünftige Entwicklung kommen, wo die Vorausplanungen der Regierung sich als zu optimistisch erweisen könnten. Natürlich anerkennt er auch die ungewöhnlichen durch die Krise herbeigeführten Entwicklungen, aber er sieht sich doch in der Pflicht, darauf hinzuweisen, dass Vorsicht geboten ist.

### – Budget 2021

Am 14. Oktober 2020 hinterlegte der Finanzminister seinen Budgetvorschlag für 2021 mitsamt der mehrjährigen Finanzplanung im Parlament<sup>66</sup>. Nach der Bearbeitung in der zuständigen Kommission kam es dann vom 15. bis 17. Dezember zur Debatte im Parlamentsplenum und zum Abschluss wurden dann beide Gesetze verabschiedet.

Zwar ist die Aufstellung des Haushalts jedes Jahr ein schweres Unterfangen für den Finanzminister, aber dieses Jahr war es besonders problematisch, da es praktisch unmöglich war, die zukünftige Entwicklung soweit vorauszusehen, dass ein einigermaßen verlässliches Budget aufzustellen gewesen wäre. Und daher gab es dieses Mal sogar das

62 Siehe <https://www.caritas.lu/sites/default/files/prisedeposition-caritasluxembourg-vaccinationcovid-20210218-final.pdf>.

63 Siehe die Antworten der Gesundheitsministerin zu den parlamentarischen Fragen Nr. 3749 und 3753.

64 Vgl. hierzu Unterkapitel 2.3 über die Familienpolitik.

65 Siehe <https://cnfp.public.lu/fr/content/dam/cnfp/documents/evaluations/2020-06-evaluation/1-Evaluation-juin2020.pdf> und <https://cnfp.public.lu/fr/content/dam/cnfp/documents/evaluations/2020-11-evaluation/1-Evaluation-novembre2020.pdf>.

66 Siehe Chambre des Députés (2020f und 2020g).

Einverständnis der Opposition bei der Einschätzung der Schwierigkeiten. Weiter gingen die Einvernehmlichkeiten allerdings nicht, auch das ist alljährlich zu beobachten.

Am 16. Dezember 2020 präsentierte dabei der diesjährige Budgetberichterstatter seinen Rapport<sup>67</sup>. Wie jedes Jahr ist dies für den jeweiligen Berichterstatter eine Sternstunde. Der diesjährige Bericht zeichnet sich dahingehend aus, dass er neben einer beachtlichen analytischen Fleißarbeit ebenfalls einen 80seitigen Exkurs enthält, der exakt dem Thema dieses Sozialalmanachs entspricht: „Repartons ensemble plus forts après la crise“. Dazu präsentierte der Rapporteur 50 verschiedene Vorschläge, weshalb sein Bericht unbedingt zum Lesen empfohlen werden muss! Die Vorschläge deklinieren sich wie folgt in 11 verschiedene Themenblöcke: Gesundheit (6 Vorschläge), Klima und Umwelt (3), Mobilität (6), Wohnungswesen (4), gerechtere Besteuerung (4), eine inklusivere Gesellschaft (4), ein grüner Wiederaufschwung der Wirtschaft (5), ein nachhaltiger Finanzplatz (4), Landwirtschaft (4), Arbeitsmarkt (4) und öffentliche Finanzen (6).

Das Budget 2021 sowie die überarbeitete mehrjährige Finanzplanung wurden am 17. Dezember 2020 vom Parlament verabschiedet<sup>68</sup>.

#### – Steuerpolitik

Am 21. August 2020 (war's wegen des Sommerlochs?) hat der damalige Präsident der größten Oppositionspartei ein vorheriges Interview im nationalen Radioprogramm bestätigt, in dem er, entgegen den bisherigen Positionen der CSV, sich dafür aussprach, aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und zur Auffüllung der Staatskasse die 2006 abgeschaffte Vermögenssteuer für Privatpersonen wieder einzuführen, eine Erbschaftssteuer auch in direkter Nachfolge (selbstverständlich mit gewissen Freibeträgen) vorzusehen sowie sich an der europäischen Initiative zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer zu beteiligen.<sup>69</sup> Leider hat kaum einer, weder innerhalb noch außerhalb der Partei<sup>70</sup>, es als nötig empfunden, inhaltlich auf diesen Vorstoß einzugehen. Sondern das, zugegeben etwas naive (?), Vorgehen des CSV-Präsidenten wurde umgehend von Parteikollegen abgelehnt, per Communiqué widerrufen<sup>71</sup> und der Präsident anlässlich einer Videokonferenz des Nationalvorstandes regelrecht abgewatscht, weil er Dinge auszusprechen wagte, die so nicht im Wahlprogramm<sup>72</sup> von 2018 (!) enthalten waren<sup>73</sup>. Sarkastisch könnte man anmerken: es

67 Siehe Chambre des Députés (2020h).

68 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020j und 2020k).

69 Siehe <https://www.rtl.lu/news/national/a/1568464.html>.

70 Mit der Ausnahme von zwei durchsichtigen Reaktionen aus den Reihen der Regierungsparteien.

71 Siehe z. B. <https://www.rtl.lu/news/national/a/1568750.html>.

72 Siehe <https://csv.lu/files/2018/11/Wahlprogramm-CSV-2018.pdf>.

73 Siehe u. a. <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1570069.html>.

ist ja auch inzwischen nichts passiert, das eine Revision bisheriger Positionen rechtfertigen würde!<sup>74</sup>

Da uns Fragen der innerparteilichen Art der Meinungsbildung nichts angehen, gehen wir lieber auf den Inhalt des präsidentialen Vorstoßes ein. In dieser Publikation haben wir bereits häufig für die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, für die Einführung einer Erbschaftssteuer in direkter Nachfolge (mit entsprechenden Freibeträgen und unter Berücksichtigung der Vererbung von Betriebsvermögen), sowie für die Beteiligung an der Finanztransaktionssteuer – Initiative argumentiert.

Immerhin hatte der präsidentiale Vorstoß in Sachen Vermögens- und Erbschaftssteuer zur Folge, dass auch die anderen Parteien sich zur Thematik äußerten (äußern mussten) und dabei offenbarten, dass es in der Regierungskoalition keine einheitliche Meinung gibt, sodass sich auf das Koalitionsabkommen berufen wird und es damit zu keinen Initiativen in dieser Richtung vor dem Ende der Legislaturperiode kommen wird. Dazu der Premier am 13. Oktober 2020 in der Rede zur Lage der Nation: „De Koalitiounsprogramm fir dës Legislaturperiod ass valid, gëllt an d'Majoritéitspartie sti weider geschlossen hannert deem Programm. ... Dat bedeit, dass mer keng nei Steieren afëieren, déi net Deel vun deem Accord sinn.“<sup>75</sup> Dont acte.

Interessant in diesem Zusammenhang ist aber auch, dass obwohl der Kongress der CSV am 17. Oktober 2020 auf Initiative des Präsidenten Arbeitsgruppen zur Vorbereitung inhaltlicher Punkte inklusive der Steuerfragen eingesetzt wurden, noch in der Woche davor anlässlich der Debatten zur Lage der Nation aus der CSV-Fraktion erklärt wurde, dass mit der CSV weder eine Vermögenssteuer noch eine Erbschaftssteuer in direkter Linie zu machen sei<sup>76</sup>.

Auch die Finanztransaktionssteuer schaffte es dann noch in die Debatte zur Lage der Nation, weil in Folge einer Abstimmung im Europaparlament die DP dazu gedrängt wurde, offiziell zu erklären, dass sie sich eine Finanztransaktionssteuer nur im Rahmen der OECD vorstellen kann, womit ihr Fraktionsvorsitzender einen ihrer beiden Europaabgeordneten kräftig desavouiert hat<sup>77</sup>.

74 Immerhin hatte der Nationalkongress vom 9. November 2019 in Pétange sich für eine Spekulationssteuer für das Zurückhalten von Wohnraum und Bauland ausgesprochen: <https://csv.lu/files/2019/11/Resolution-finaleVdef.pdf> und auch die Jugendorganisation CSJ hat Vorschläge in dieser Richtung erarbeitet: <https://www.wort.lu/de/politik/csj-will-immobilienpreise-gesetzlich-steuern-5f5b7299de135b92369650f2>.

75 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2020).

76 Siehe hierzu die Berichterstattung zur Debatte über die Lage der Nation in Chambre des Députés (2020d).

77 Siehe Chambre des Députés (2020d).

Daneben wurden aber sowohl in der Rede zur Lage der Nation (siehe Kapitel 1) als auch bei der Vorstellung des Budgets 2021 am 14. Oktober 2020 (siehe dazu weiter unten in diesem Kapitel unter „Budget 2021“) weitere Elemente der Steuerdebatte bedient:

- Es wird in 2021 trotz Ankündigung keine generelle Steuerreform geben. Offizielle Begründung dafür ist die Ungewissheit in Bezug auf die Entwicklung der Staatsfinanzen wegen der Corona-Krise. Inoffiziell kommt diese Erklärung eines Moratoriums aber vielleicht gerade recht, denn es dürfte schwierig sein (oder aber sehr teuer!), wie versprochen eine weitere Individualisierung der Steuerlast hin zu bekommen, ohne dass jemand dabei etwas verliert. So gewinnt der Finanzminister immerhin etwas Zeit!
- Wie versprochen sollten allerdings die Immobilien-FIS und die „Stock options“ zwar nicht abgeschafft, aber reformiert werden.
- Weitere kleinere Eingriffe in das Steuersystem betreffen die Einschränkungen bei der Praxis der „Share Deals“ sowie der beschleunigten Abschreibung von Gebäuden.

Damit sind aber bei weitem nicht alle Ungerechtigkeiten in unserem Steuersystem, vor allem – aber nicht nur – die totale Bevorzugung des Kapitals gegenüber der Arbeit bei den Steuersätzen, ausgemerzt. In einem Leserbrief, einem Interview und einem Artikel hat der ehemalige Direktor der Steuerverwaltung darauf hingewiesen, dass es allein im Bereich der Steuererleichterung für Immobilien zahlreiche Steuerbefreiungen und sonstige Schlupflöcher gibt<sup>78</sup>.

Eine weitere interessante Notiz im Steuereossier ist zu vermerken. In einem Radio-Interview<sup>79</sup> argumentierte der amtierende Präsident der Handelskammer, Luxemburg habe ein „extrem sozial gerechtes Steuersystem“. Diese Bemerkung, ausgehend von einem der höchsten Vertreter des Patronats, der dazu auch noch in einem früheren Leben Finanzminister gewesen war, hat doch den ein oder anderen bass erstaunt<sup>80</sup>. Wenn dem denn so wäre, bleibt ja zu fragen, warum die Regierung nach 2017 bereits seit der neuen Legislaturperiode (Dezember 2018) eine weitere Steuerreform plant.

Als letztes wäre noch im Steuereossier auf die Veröffentlichung des Internationalen Währungsfonds im November 2020 hinzuweisen, die sich mit der Abhängigkeit der luxemburgischen Steuereinnahmen von der Entwicklung der Weltwirtschaft befasst<sup>81</sup>. Aufgrund spezieller Steuerregeln in Luxemburg leiten viele multinationale Unternehmen ihre

78 Siehe d’Lëtzebuurger Land (2020) und Tageblatt (2020), sowie <https://www.rtl.lu/meenung/liesserbreiwer/a/1624055.html>.

79 Siehe <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1591176.html>.

80 Die Präsidentin des OGBL meinte am Tag darauf in der gleichen Sendung sogar, es sei verrückt, eine solche Aussage zu tätigen: <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1591737.html>.

81 Siehe IMF (2020).

Finanzströme über Luxemburg, aber ohne dass sie in gleichem Maße zur lokalen Wirtschaft beitragen. Wegen der Kleinheit der Luxemburger Wirtschaft tragen sie trotzdem 3% zum Bruttosozialprodukt bei, in Form der Löhne für ihre (geringe!) Beschäftigtenzahl von ca. 4.500 Personen sowie Ausgaben für Unternehmensdienstleistungen. Die Entwicklungen an der internationalen Steuerfront stellen potentielle Risiken für Luxemburg dar, indem diese Beiträge in Gefahr sind, abzunehmen. Außerdem enthält das Working Paper eine Erörterung diverser Reformmöglichkeiten im luxemburgischen Steuersystem, die dazu beitragen könnten, diese nachteiligen Folgen für die Staatseinnahmen und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen auszugleichen.

Diese Reformmöglichkeiten betreffen die Unternehmenssteuern, Umweltsteuern, Immobilien-Besteuerung und Einkommensteuer. Interessante Vorschläge, nur hat man bisher noch nicht gehört, dass sich von Regierungs-, Verwaltungs- oder Parlamentsseite damit beschäftigt worden wäre.

## 2.8 Dies und Das

Auch dieses Jahr gilt: ein Kommentar zum abgelaufenen Sozialjahr bleibt immer ein Unterfangen, das unkomplett wirkt und ist. Dazu hier noch einige Punkte, denen wir in den Abschnitten 2.1 bis 2.7 wenig bis gar keine Beachtung geschenkt haben; dazu gehören auch einige Punkte, die bisher einen eigenen Abschnitt verdient hatten, wo es aber im diesjährigen verkürzten Zeitraum nichts Wesentliches zu berichten gab.

### – Rifkin

Wir hatten vorletztes Jahr behauptet „Ohne zentrale Steuerung wird das aber komplett aus dem Ruder laufen!“ und „Wenn dieser Thematik nicht weiter von höchster Stelle Priorität eingeräumt wird, wird sie im Sande verlaufen und der ganze Einsatz wird damit in den Sand gesetzt sein!“<sup>82</sup>

Und letztes Jahr: der Rifkin-Prozess ist tot.<sup>83</sup> Es gibt seit zwei Jahren noch nicht einmal einen einzigen Eintrag zum Stichwort „Rifkin“ auf der Website des Wirtschaftsministeriums.

Wenn auch der seit dem 4. Februar 2020 im Amt befindliche (neue) Wirtschaftsminister immer wieder von nachhaltiger Wirtschaft und Kreislaufwirtschaft spricht<sup>84</sup>, und so tut

82 Siehe Urbé (2019a).

83 Siehe Urbé (2020a).

84 Siehe z. B. [https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bde%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Binterviews%2B2020%2B02-fevrier%2B13-fayot-tageblatt.html](https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bde%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Binterviews%2B2020%2B02-fevrier%2B13-fayot-tageblatt.html) oder auch [https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bde%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Binterviews%2B2021%2B04-avril%2B09-fayot-dletzebuengerland.html](https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bde%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Binterviews%2B2021%2B04-avril%2B09-fayot-dletzebuengerland.html).

als sei der Prozess weiterhin am Leben, so ist doch nichts in dieser Richtung passiert. Und nachdem in der Vergangenheit sowohl pro- wie kontra- Entscheidungen, z. B. in den Fällen Knauf, Fage und Google, in keinsten Weise Rifkin'schen Kriterien folgten, ist dies auch weiterhin nicht der Fall: es gibt keinen einzigen Punkt aus dem berichtszeitraum, wo es etwas zu vermeiden gäbe, was auch nur im entferntesten mit Rifkin in Verbindung zu bringen wäre.

#### – PNEC

Die Regierung hatte am 29. November 2019 das Klimaschutzgesetz angenommen und auf den Instanzenweg gebracht<sup>85</sup>, sowie am 6. Dezember 2019 den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan („Plan National intégré en matière d'énergie et de climat“ – PNEC) angenommen<sup>86</sup>, der konkrete Maßnahmen in den Bereichen „Industries de l'énergie et manufacturières/construction, Transports, Bâtiments résidentiels et tertiaires, Agriculture et sylviculture, Traitement des déchets et des eaux usées“ vorsieht, und in dem auch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorgesehen ist, die 2021 mit 20 EUR pro Tonne CO<sub>2</sub> starten wird, und dann jeweils 2022 und 2023 um 5 EUR angehoben wird. Der Plan wurde nach einer Phase der öffentlichen Konsultierung, die zwischen dem 12. Februar und dem 29. März 2020 geplant war<sup>87</sup>, aber wegen der Krise verlängert werden musste, dann schließlich am 8. Dezember 2020 vom Parlament verabschiedet<sup>88</sup>.

#### – Précarité énergétique

Anlässlich des parlamentarischen Votums zu einem eher technischen Gesetz über temporäre Maßnahmen im Energiesektor (Strom und Gas) am 17. April 2020 haben die Parlamentarier auch über die Frage diskutiert, wie es verhindert werden kann, dass Haushalten in der Krise Strom oder Gas abgesperrt wird, selbst wenn sie unbezahlte Rechnungen vorweisen. Die Frage war auch von der Chambre des salariés in ihrem Gutachten zum Gesetzesprojekt Nr. 7546 aufgeworfen worden<sup>89</sup>.

Tatsache ist, dass die Jahresberichte des Regulators angeben<sup>90</sup>, dass jeweils knapp 1.000 Kunden der Strom und etwas über 100 das Gas gesperrt werden. Die legale Regelung,

85 Siehe Chambre des Députés (2019g).

86 Siehe [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2019/12-decembre/06-dieschbourg-turmes.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/12-decembre/06-dieschbourg-turmes.html).

87 Siehe [https://mecdd.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B02-fevrier%2B07-pnec-klima.html](https://mecdd.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2020%2B02-fevrier%2B07-pnec-klima.html).

88 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2020e).

89 Siehe <https://www.csl.lu/fr/telechargements/avis/5413b03f59>.

90 Siehe Rapports annuels de l'Institut Luxembourgeois de Régulation sur ses activités et sur l'exécution de ses missions dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel: <https://web.ilr.lu/FR/Professionnels/Electricite/Commun/Publications/Rapports-et-etudes>.



nach der niemand ohne eine Minimallieferung an Energie bleiben darf<sup>91</sup>, und dass dazu spezielle „compteurs à prépayement“ installiert werden sollten, wird klar umgangen mit dem Argument, diese seien zu teuer, und wenn einmal alle die sogenannten „Smartmeters“ haben, ist es einfacher zu lösen. Die Regierung aber verschließt die Augen vor dieser Problematik<sup>92</sup>.

Weisen wir in diesem Zusammenhang daraufhin, dass am 3. Februar 2021 Caritas Luxembourg eine Stellungnahme veröffentlicht hat, in der vor allem auf den Zusammenhang zwischen gerechter Klimapolitik und Energiearmut eingegangen wird.<sup>93</sup>

#### – **Verschiedene Veröffentlichungen**

Zu guter Letzt wollen wir dann das Auge des geneigten Lesers auf einige Veröffentlichungen lenken, die im Berichtszeitraum erschienen sind und die bisher in diesem Kapitel noch nicht aufgeführt worden sind.

Da ist zum einen das „**Panorama social**“ der Salariatskammer<sup>94</sup>, das wie immer in einem ersten Kapitel auf die steigenden Ungleichheiten und die vergrößerte Armut hinweist, ehe es in weiteren Kapiteln sich der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit sowie den Arbeitsbedingungen und der Arbeitsqualität widmet.

Sodann erscheint jährlich zum 17. Oktober, dem „Internationalen Tag für die Beseitigung der Armut“, der „**Rapport travail et cohésion sociale**“ (RTCS) des STATEC<sup>95</sup>, jährlich neu erscheinende Publikationen. Im RTCS 2020 wurden neben den üblichen Kapiteln, auch gemäß seinem Titel „Le monde de l’emploi en mutation“ u. a. die folgenden Themen analysiert:

- Der Impakt der COVID-19 Krise auf Bevölkerung, Gesundheit, soziale und ökonomische Entwicklung sowie Sterblichkeit,
- Die Situation, vor allem der Jugendlichen, auf dem Arbeitsmarkt,
- Die Zunahme der Telearbeit,
- Die Nutzung des Internet während der Krise, sowie
- Die Entwicklung der Armut und der Ungleichheit(en).

91 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2012a und 2012b, sowie 2020e).

92 Siehe z. B. die Antwort des Wirtschaftsministers auf die parlamentarische Frage Nr. 1927: [https://www.chd.lu/wps/PA\\_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=6FFDEBB728B19A94AC363D853E2AA45CBAD6C3978DAF2D6E35A80FEE9A903723D103623B9B38C0F04F038326E0DE1B18S0BBD3037302902C86DE31DBE8E169F6F](https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=6FFDEBB728B19A94AC363D853E2AA45CBAD6C3978DAF2D6E35A80FEE9A903723D103623B9B38C0F04F038326E0DE1B18S0BBD3037302902C86DE31DBE8E169F6F)

93 Siehe [https://www.caritas.lu/sites/default/files/pauvrete\\_energetique\\_final.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/pauvrete_energetique_final.pdf).

94 Siehe Chambre des Salariés (2020).

95 Siehe STATEC (2020).

Am 30. Oktober 2020 war dann vorgesehen, und wegen Corona annulliert und digitalisiert, die Präsentation von „**Le Luxembourg en 2050 : De l'Aménagement au Ménagement du territoire**“ durch Pascale Junker, ehemalige Mitarbeiterin des Ministère de l'Aménagement du territoire<sup>96</sup>. Die Autorin erinnert darin daran, dass Landesplanung als Mission das Wohlergehen der gesamten Bevölkerung hat. Das Wohlergehen aller hat über den Interessen Einzelner zu stehen. Daraus schlussfolgert sie, dass wir unsere Lebensweise ändern müssen, und da diese von unseren Werten abhängt, müssen wir diese unsere Werte in Frage stellen. Soll weiterhin der Egozentrismus und das Streben nach persönlichem Profit uns leiten, oder aber solche Werte wie Solidarität, Respekt der Menschenrechte und der menschlichen Würde eines jeden, Integrität der Umwelt, Versöhnung und Zusammenarbeit, Toleranz und Teilen, kurz gesagt: das Wohlergehen aller?

Eine andere Publikation, die jährlich erscheint, ist der „**Bilan Compétitivité**“<sup>97</sup>, nach dessen Ausgabe 2020 Luxemburg in der Hitliste der Wettbewerbsfähigkeit dem eigenen synthetischen Indikator nach in Europa vom 4. Rang 2015, über den 6. Rang 2016, den 8. in 2017, den 4. in 2018 nunmehr 2019 wiederum auf dem 4. Platz landete, während es bei anderen wichtigen Wettbewerbs-Benchmarks mehr oder weniger stabil blieb, mit Ausnahme des IMD World Digital Competitiveness Ranking, wo es 7 Plätze verlor und auf Platz 28 landete. Das 2016 neu überarbeitete „tableau de bord“ weist bei den 25 Indikatoren aus dem Bereich „aspect social“ drei in rot (2019: zwei), sieben in orange (2019 waren es acht) und die anderen fünfzehn in grün aus, also genau so viele wie in 2019. Vor den beiden Kapiteln zu diesen Benchmarks hat der Bilan Compétitivité in einem ersten Kapitel ebenfalls den Impakt der COVID-19 Krise analysiert. Nach einem 4. Kapitel zu „Le Luxembourg dans le semestre européen“<sup>98</sup>, präsentiert zum Abschluss das Kapitel 5 einige thematische Studien:

- The social consequences of COVID-19,
- How to mitigate the psychological effects of the COVID-19 crisis: learning from the Great Recession of 2008,
- STATEC Research and the COVID task force: compliance with health policies and preferences through Twitter, sowie
- Entrepreneurship during the pandemic: first evidence from the GEM<sup>99</sup> Luxembourg.

Am 19. Dezember 2020 veröffentlichte sodann das Forschungsprojekt „**COVID-Kids**“ der Université de Luxembourg ihren Bericht zum Wohlergehen der Kinder (und ihrem erzwungenen zu- in der ersten Welle der COVID-19 Pandemie in Luxemburg<sup>100</sup>. Die

96 Siehe Junker (2020).

97 Siehe Ministère de l'Économie (2020).

98 Vgl. dazu das Kapitel 3 in diesem Teil des Sozialalmanachs.

99 GEM = Global Entrepreneurship Monitor for Luxembourg.

100 Siehe Kirsch u. a. (2020).

Kinder haben dabei einen eindeutigen Rückgang ihres Wohlbefindens gemeldet, ältere Kinder mehr als jüngere, solche von einem niedrigeren sozio-ökonomischen Background mehr als solche mit höherem Background und Mädchen mehr als Jungen. Die Kinder berichteten auch, besorgt zu sein, was ihre eigene und die Gesundheit ihrer Angehörigen anbelangt. Primarschulkinder verbrachten mehr Zeit mit dem Home-Schooling als solche aus den Sekundarschulen. Es wäre interessant, wenn es möglich wäre, dieses Experiment der Kinderbefragung periodisch zu wiederholen. Aber da fehlt es offensichtlich noch an Geldgebern.

Und zum Jahresanfang 2021 veröffentlichte die Inspection générale de la sécurité sociale ihren „**Rapport général sur la sécurité sociale 2020**“, ein imponantes Zahlenwerk, für jegliche sozialpolitischen Überlegungen ein unersetzliches Kompendium, sowie ihren eigenen Aktivitätsbericht<sup>101</sup>.

In verschiedenen Unterkapiteln wurden bereits einige **ESPN-Berichte** zu Luxemburg angesprochen<sup>102</sup>. Im Rahmen dieses europäischen Netzwerks sind zwischen März 2020 und März 2021 folgende Berichte zu Luxemburg erschienen (Kurz- und Langberichte geordnet nach dem Verfassungsdatum)<sup>103</sup>:

- New housing initiatives in Luxembourg,
- Access to essential services for low-income people,
- Contribution to the 2021 Pension Adequacy Report (erscheint demnächst),
- Contribution to the 2021 SPC-COM report on long-term care for older people in the EU (erscheint ebenfalls demnächst),
- Consequences of a general economic downturn due to the COVID-19 pandemic,
- Government announced a bundle of social policy measures at the end of November 2020,
- COVID-19 impact on social protection and social inclusion policies, sowie
- Government announces a rise in child benefits.

Am 15. März 2021 hat der **Internationale Währungsfonds (IWF)** die Abschlusserklärung seiner Delegation zu der Mission nach Artikel IV über Luxemburg veröffentlicht<sup>104</sup>. Darin sind eine ganze Reihe positive Evaluierungen der Regierungstätigkeit aber auch einige Hinweise enthalten. Neben der Vorsicht in Bezug auf die Entwicklung der Steuereinnahmen und dem Vorschlag einer weiteren Diversifizierung der Wirtschaft sowie ihrer Ökologisierung

101 Siehe IGSS (2021a und 2021b).

102 ESPN = European Social Policy Network.

103 Siehe <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135>.

104 Siehe <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/12/mcs031521-luxembourg-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission?cid=em-COM-123-42779>.

findet sich dort auch die Anerkennung der Absicht, die Höhe der öffentlichen Investitionen weiterhin beizubehalten. Auch werden die Schritte gelobt, die Luxemburg in Sachen Steuertransparenz und -gerechtigkeit unternommen hat. An mehreren Stellen der Erklärung heißt es, der Schutz der Vulnerabelsten habe Vorrang, die Auswirkungen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt müssten angegangen werden und es sollte insgesamt die Inklusion verbessert werden. Ausdrücklich wird hier auf den Wohnungsmarkt mit seinen davonlaufenden Preisen hingewiesen, es werden aber keine neuen Maßnahmen vorgeschlagen, diejenigen der Regierung werden als Schritte in die richtige Richtung gelobt: „Diese Bemühungen sollten fortgesetzt werden, einschließlich der Modernisierung der starren Stadtplanung und der Aktualisierung der Gesetzgebung zur kommunalen Entwicklung, um das Angebot an bebaubarem Land zu erhöhen.“ Dem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage soll u. a. dadurch weiter entgegengesteuert werden, dass die Möglichkeit, Darlehen aufzunehmen, weiter eingeschränkt werden soll um so die Nachfrage einzudämmen. Dies erfordert unseren schärfsten Widerspruch! Wir haben es bereits häufiger erklärt, man kann Fieber nicht dadurch senken, dass man das Thermometer wegwirft! An dieser Stelle hätten wir uns von dieser Erklärung mehr Richtungweisendes erwartet.

## Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2017a): Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Document parlementaire N° 7139, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2017b): Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, Document parlementaire N° 7139/01, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2019a): Proposition de loi portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales, Document parlementaire N° 7437, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2019b): Proposition de loi portant modification du Livre IV du Code de la sécurité sociale relatif aux prestations familiales, Avis du Conseil d'Etat, Document parlementaire N° 7437/01, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2019c): Projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, Document parlementaire N° 7495, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020a): Projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, Document parlementaire N° 7524, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020b): Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, Document parlementaire N° 7642, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020c): Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, Document parlementaire N° 7648, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020d): Compte rendu des séances publiques N° 1, session ordinaire 2020-2021, séances N° 1 et 2 du 13 et 14 octobre 2020, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020f): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, Document parlementaire 7666, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020g): Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024, Document parlementaire 7667, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020h): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Document parlementaire 7666/13, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020i): Projet de loi portant sur la modification de : 1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, Document parlementaire 7722, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2021a): Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, Document parlementaire N° 7139/04, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2021b): Projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, Amendements gouvernementaux, Document parlementaire N° 7648/06, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2020): Panorama social 2020, Dialogue analyse N° 1 – Mai 2020, Luxembourg, Luxembourg.

CJEU (Court of Justice of the European Union, 2020): Judgment C-802/18 of the Court of Justice of the European Union, Judgment rendered on 2 April 2020: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224888&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4607642>.

DP (2013) : Deng Stëmm fir d'Zukunft, Besser Léisunge fir eist Land, Wahlprogramm, [http://www.dp.lu/docs/wahlen2013/dp\\_wahlprogramm\\_2013.pdf](http://www.dp.lu/docs/wahlen2013/dp_wahlprogramm_2013.pdf).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2018): Accord de coalition 2018-2023, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2020): Ried zur Lag vun der Natioun 2020: [https://gouvernement.lu/lb/actualites/toutes\\_actualites/discours/2020/10-octobre/13-etat-de-la-nation.html](https://gouvernement.lu/lb/actualites/toutes_actualites/discours/2020/10-octobre/13-etat-de-la-nation.html).

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1979): Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012a): Loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg Mémorial A, No 178 du 22 août 2012, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012b): Loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg Mémorial A, No 179 du 22 août 2012, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2016): Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant, Mémorial A N° 138 de 2016, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2018): Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, Mémorial A, No. 630 du 30 juillet 2018, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020a): Loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, Mémorial A N° 188 du 25 mars 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020b): Loi du 4 juin 2020 portant modification du Code du travail en vue d'introduire un régime de stages pour élèves et étudiants, Mémorial A N° 476 du 5 juin 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020c): Loi du 20 juin 2020 portant dérogation à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, Mémorial A N° 517 du 24 juin 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020d): Loi du 24 juillet 2020 portant modification 1° du Code du travail ; 2° du Code de la sécurité sociale ; 3° de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, Mémorial A N° 663 du 5 août 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020e): Loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, Mémorial A N° 994 du 16 décembre 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020f): Loi du 15 décembre 2020 portant sur la modification de : 1° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 2° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, Mémorial A N° 1004 du 16 décembre 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020g): Loi du 15 décembre 2020 modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, Mémorial A N° 1025 du 18 décembre 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020h): Loi du 19 décembre 2020 relative à une aide de compensation de l'augmentation du salaire social minimum dans le contexte de la pandémie de Covid-19, Mémorial A N° 1037 du 21 décembre 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020i): Loi du 19 décembre 2020 portant modification de la loi du 20 juin 2020 portant dérogation à l'article 3, paragraphe 5, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, Mémorial A N° 1044 du 21 décembre 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020j): Loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (intitulé abrégé), Mémorial A N° 1061 du 23 décembre 2020, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020k): Loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024, Mémorial A N° 1061 du 23 décembre 2020, Luxembourg.

IMF (International Monetary Fund, 2020): International Taxation and Luxembourg's Economy, Working Paper No. 2020/264, Washington.

IGSS – INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2021a): La Sécurité sociale – 2020, Rapport général, Luxembourg.

IGSS – INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2021b): La Sécurité sociale – 2021, Rapport d'activité IGSS, Exercice 2020, Luxembourg.

JUNKER, PASCALE (2020): Le Luxembourg en 2050 : De l'Aménagement au Ménagement du territoire. Pour un nouveau territoire post-fossile, circulaire pour les générations futures, résilient face aux crises. Luxembourg.

KIRSCH, CLAUDINE & ENGELDE ABREU, PASCALE & NEUMANN, SASCHA & WEALER, CYRIL & BRAZAS, KRISTIJonas & HAUFFELS, ISABELLE (2020): Subjective well-being and stay-at-home-experiences of children aged 6-16 during the first wave of the COVID-19 pandemic in Luxembourg: A report of the project COVID-Kids, University of Luxembourg, Luxembourg.

D'LÉTZEBUERGER LAND (2020): In Heintz Sight, Interview de Guy Heintz par Bernard Thomas, Land 67. Jahrgang, Ausgabe vom 11. Dezember 2020, Luxembourg.

D'LÉTZEBUERGER LAND (2021): De l'audace, Édito de Bernard Thomas, Land 68. Jahrgang, Ausgabe vom 9. April 2021, Luxembourg.

STATEC (2020): Rapport travail et cohésion sociale 2020, Le monde de l'emploi en mutation, Analyses N° 6, Luxembourg.

STATEC (2021): Le logement en chiffres, Avril 2021, Luxembourg.

TAGEBLATT (2020): Justice fiscale élémentaire dans l'immobilier, von Guy Heintz, in Ausgabe vom 10. Dezember 2020, Esch/Alzette.

URBÉ, ROBERT (2018): Rückblick auf das Sozialjahr 2017-2018, in: GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2018, Hrsg.): Sozialalmanach 2018. Schwéierpunkt: D'sozial Kohesioun um Spill?, Luxembourg.



URBÉ, ROBERT (2019a): Rückblick auf das Sozialjahr 2018-2019, in: RECKINGER, CAROLE & URBÉ, ROBERT (2019, Hrsg.): Sozialalmanach 2019. Schwéierpunkt: Qualitative Wuesstem, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2020a): Rückblick auf das Sozialjahr 2019-2020, in: RECKINGER, CAROLE & URBÉ, ROBERT (2020, Hrsg.): Sozialalmanach 2020. Schwéierpunkt: Vieillissement, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2020b): New housing initiatives in Luxembourg, ESPN Flash Report 2020/08, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

URBÉ, ROBERT (2020c): Luxembourg: the Government announced a bundle of social policy measures at the end of November 2020, ESPN Flash Report 2020/64, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

URBÉ, ROBERT (2021): Luxembourg: the Government announces a rise in child benefits, ESPN Flash Report 2021/19, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.



## 3. Luxembourg 2020 et le Semestre européen

### 3.0 Remarques préliminaires

En 2019, nous avons donné suite au report de la déclaration sur l'État de la Nation du Premier Ministre de la date usuelle fin avril/début mai vers octobre et cette publication tardive nous permettait exceptionnellement de suivre le Semestre européen 2018/2019 dans son entièreté.

Étant revenus en 2020 de nouveau à la période de publication normale, nous nous retrouvons, tout comme maintenant en 2021 d'ailleurs, de nouveau dans la situation « normale » de commenter dans notre chapitre 3 le reste du Semestre européen de l'année précédente ainsi que le début de l'actuel, sans pouvoir conclure parce qu'il se terminera après la date de parution de notre Almanach.

Donc, au sous-chapitre 3.3 nous commençons « notre chronologie » annuelle avec la présentation du Programme National de Réforme (PNR) et du Programme de Stabilité et de Croissance (PSC) de 2020, sortis peu après notre fin de rédaction 2020. Ces deux programmes étaient depuis 2016 présentés en même temps que la déclaration du gouvernement sur l'État de la Nation à la fin avril. Mais depuis 2019 celle-ci a lieu en octobre, tandis que les deux programmes continuent à être présentés et, après débat au parlement, envoyés à la Commission européenne en printemps. Nous poursuivons notre chronologie au sous-chapitre 3.4 avec les recommandations de la Commission européenne d'abord, du Conseil ensuite après examen de ces documents, ce qui concluait le Semestre européen 2019/2020, ce qui est appelé depuis peu le « paquet de printemps » (spring package). Le semestre national qui s'ensuivait s'achevait avec l'adoption du Budget de 2021 au parlement (voir chapitre 2), ceci après avoir présenté à la Commission une ébauche de plan budgétaire. En même temps le nouveau Semestre européen est toujours déclenché par la publication de l'Examen Annuel de la Croissance (EAC, ou Annual Growth Survey – AGS, depuis la version 2020 publiée en 2019 re-baptisée « Stratégie annuelle pour une croissance durable », Annual Sustainable Growth Strategy – ASGS<sup>1</sup>) de la part de la Commission européenne

<sup>1</sup> Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=EN>.

(sous-chapitre 3.5), accompagné d'une opinion de la Commission sur les ébauches des plans budgétaires et d'un certain nombre d'autres documents comme un Rapport sur le Mécanisme d'Alerte (RMA, ou Alert Mechanism Report, AMR), le tout formant le « paquet d'automne » (autumn package), suivi en février/mars par le « paquet d'hiver » (winter package), composé d'une autre série de documents, dont principalement les Rapports par Pays qui servent de base aux gouvernements pour rédiger leurs PNR et PSC nationaux.

Comme depuis 2017 l'Union européenne a proclamé le « Socle Européen de Droits Sociaux » (SEDS, « European Pillar of Social Rights » – EPSR, voir sous-chapitre 3.2), la nouvelle présidente de la Commission européenne a mandaté en 2019 le Commissaire en charge de l'emploi et des affaires sociales de développer un plan de mise en œuvre du SEDS-EPSR, le plan d'action décrit au sous-chapitre 3.7.

Et le chapitre se termine avec le sous-chapitre 3.8 « Conclusions ».

Avant d'entamer cette chronologie dans les sous-chapitres 3.3 à 3.9 nous intercalons encore deux sous-chapitres introductifs : au sous-chapitre 3.1 la présentation de la Stratégie Europe 2020 et du Semestre européen, suivi d'un sous-chapitre 3.2 sur le pilier européen de droits sociaux.

### **3.1 La Stratégie Europe 2020 et le Semestre européen**

Rappelons que la Stratégie Europe 2020<sup>2</sup> a pour but la croissance, celle-ci étant déclinée en croissance intelligente, croissance verte et croissance inclusive<sup>3</sup>. Europe 2020 repose depuis l'exercice 2015 sur huit nouvelles lignes directrices intégrées, dont les quatre premières, les grandes orientations pour les politiques économiques<sup>4</sup> sont toujours valables pour 2019, mais depuis 2018 il y a eu de légers changements pour les 4 dernières, les lignes directrices pour l'emploi, changements qui visent à aligner les lignes directrices sur le socle européen des droits sociaux (voir 3.2) et qui vont dans la direction de donner plus de place au social<sup>5</sup> :

- 1) Favoriser les investissements
- 2) Renforcer la croissance par la mise en œuvre de réformes structurelles dans les États membres
- 3) Eliminer les principales entraves à la croissance durable et à l'emploi au niveau de l'Union
- 4) Rendre les finances publiques plus viables et plus propices à la croissance

2 Voir aussi p. ex. Samuel (2011).

3 Le précurseur de cette stratégie, la Stratégie de Lisbonne a été amplement thématisée à partir de la première édition de ce Sozialalmanach, voir Urbé (2007).

4 Voir Union européenne (2015a).

5 Voir Union européenne (2018).

- 5) Stimuler la demande de travail
- 6) Renforcer l'offre travail et améliorer l'accès à l'emploi, les qualifications et les compétences
- 7) Améliorer le fonctionnement des marchés du travail et l'efficacité du dialogue social
- 8) **Promouvoir l'égalité des chances pour tous, favoriser l'inclusion sociale et combattre la pauvreté.**

Comme les 4 premières lignes directrices relèvent de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>6</sup> et les 4 dernières de l'article 148 du même traité, elles sont présentées dans deux documents différents, mais elles sont extrêmement liées entre elles.

Il est à noter que la dernière ligne s'occupe d'affaires sociales, sans relations avec les autres (il s'agit pourtant de lignes directrices intégrées !) et officiellement elle fait partie des 4 lignes directrices pour l'emploi (!).

La Stratégie Europe 2020 poursuit 5 objectifs chiffrés<sup>7</sup> :

- 75% de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi ;
- 3% du PIB de l'UE devrait être investi dans la R&D ;
- les objectifs « 20/20/20 » en matière de climat et d'énergie devraient être atteints (y compris le fait de porter à 30% la réduction des émissions si les conditions adéquates sont remplies) ;
- le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10% et au moins 40% des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur ; et
- il conviendrait de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté.

Ces objectifs européens sont à traduire dans des objectifs chiffrés au niveau national par les États membres.

La Stratégie Europe 2020 introduit pour sa réalisation 7 initiatives phares, dont « une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale »<sup>8</sup> qui vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale seront en possession des moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société<sup>9</sup>.

6 Voir Union européenne (2012).

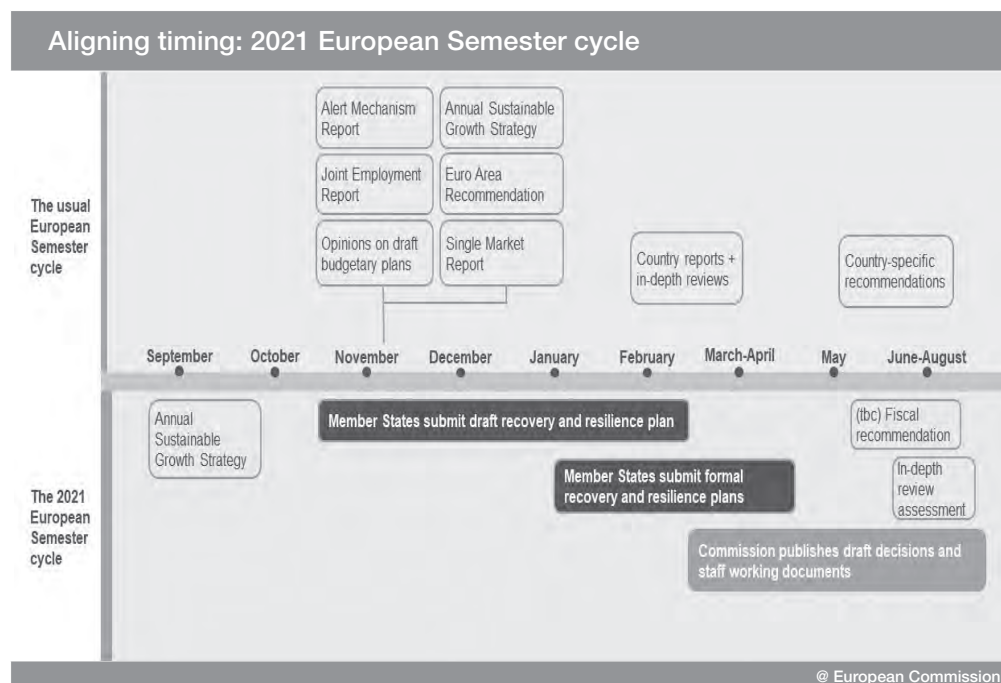
7 Voir pour plus de détails p. ex. Samuel (2011), voir aussi Gouvernement luxembourgeois (2020a).

8 Voir Commission européenne (2010).

9 Voir p. ex. Commission européenne (2015a).

Mais pour le Semestre européen 2020/2021, la Stratégie Europe 2020 étant venue à sa fin et en l'absence d'une stratégie successeur d'une part et les conséquences économiques et sociales de la pandémie du COVID-19, un changement profond du cycle décrit ci-avant est intervenu en automne 2020.

Ces changements sont bien illustrés dans le graphique ci-après<sup>10</sup> :



En effet le Semestre européen est temporairement adapté pour le coordonner avec la « Facilité pour la Reprise et la Résilience » (FRR, Recovery and Resilience Facility – RRF, voir sous-chapitre 3.6). L'ASGS 2021, décrit au sous-chapitre 3.5 sortait déjà en septembre 2020, tandis que les autres documents formant le paquet d'automne 2020 et qui les années précédentes étaient toujours publiés ensemble avec l'AGS/ASGS, l'étaient en 2020 seulement le 18 novembre<sup>11</sup>. L'ASGS 2021 jette les bases pour faire fructifier la FRR-RRF, notamment en demandant aux états membres, tout en développant les outils et moyens pour y parvenir, de développer des Plans nationaux pour la Reprise et la Résilience (PRR, Recovery and Resilience Plans – RRP, voir sous-chapitre 3.6).

10 Source : [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_en).

11 Voir [https://ec.europa.eu/info/publications/autumn-package\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/autumn-package_en).

Les États membres sont invités à développer ces PRR-RRP dès octobre 2020 et de soumettre dès que possible une ébauche à la Commission. Celle-ci va évaluer la substance de ces projets de rapports et va soumettre le résultat de cette évaluation aux États membres, ce qui remplace en 2021 les rapports par pays.

Le Semestre européen continuera après notre fin de rédaction de la manière suivante. La version définitive des PRR-RRP à soumettre fin avril 2021 sera un document intégrant les plans nationaux de réformes usuels. Ce document donnera un aperçu des réformes et investissements que les États membres entreprendront en ligne avec la FRR-RRF.

L'évaluation définitive de ces documents par la Commission mènera aux recommandations spécifiques par pays qui en 2021 se limiteront à des recommandations sur la pure situation budgétaire.

Bien-sûr la Commission continuera de surveiller et d'évaluer le risque de déséquilibres macroéconomiques au cours du nouveau cycle du semestre, en mettant l'accent sur les risques émergents causés par la crise du coronavirus.

### **3.2 Un Pilier Européen de Droits Sociaux (PEDS)**

Bien que la dénomination officielle du « European Pillar of Social Rights » (EPSR) en français est « Socle Européen de Droits Sociaux » (SEDS), nous préférons le mot « Pilier » qui non seulement est une traduction plus exacte (même mot à mot) de l'anglais « Pillar », mais pointe aussi sur une autre compréhension du contenu<sup>12</sup>. Tandis qu'un « socle » serait en quelque sorte un minimum commun à respecter par tous, tout en laissant la possibilité à d'aucuns d'aller au-delà, un « pilier » suggère qu'il s'agit d'un pilier supplémentaire à côté des piliers existants : politique agricole d'abord, économique ensuite, politique (et surtout juridique) par la suite, financière, monétaire et fiscale enfin. A ces piliers existants serait donc ajouté un nouveau pilier, ayant la même valeur. Le social donc à la hauteur de l'économique et du monétaire, tandis que jusqu'ici économique et monétaire ont toujours dominé le social. Si le PEDS va à la fin vraiment arriver à la hauteur des autres piliers, ou s'il restera pour toujours leur parent pauvre, l'avenir nous le montrera.

Dans les dix priorités ou les lignes directrices politiques<sup>13</sup>, le président de la Commission avait annoncé que la dimension sociale de l'Union européenne devrait être renforcée. Le besoin de l'Europe de disposer également d'un « triple A social » et non seulement d'un triple A économique et financier a été traduit dans la nécessité d'une dimension sociale de

<sup>12</sup> La traduction en allemand est aussi « Säule ».

<sup>13</sup> Voir Juncker (2014).

l'Union Économique et Monétaire (UEM, Economic and Monetary Union, EMU) dans le rapport des cinq présidents<sup>14</sup> du 22 juin 2015.

Le développement d'un « socle européen de droits sociaux » a été annoncé dans la déclaration sur l'État de l'Union<sup>15</sup> du président de la Commission au Parlement européen le 9 septembre 2015, en précisant qu'il s'agit avant tout d'une mesure pour les états membres de la zone euro, mais que d'autres états membres pourraient joindre l'initiative de leur propre gré. Le 8 mars 2016 a vu la publication d'une première esquisse de ce que devrait devenir le SEDS dans un livre vert<sup>16</sup>, qui a déclenché une consultation publique qui a duré jusque fin 2016, et à laquelle ont participé 16.500 personnes en remplissant le questionnaire, et en plus quelques 200 contributions écrites ont été adressées à la Commission. Une conférence de haut niveau a débattu une première fois des résultats de cette consultation le 23 janvier 2017. Enfin, le 17 novembre 2017 lors d'un Sommet Social à Göteborg (SE) le PEDS a été proclamé par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE.

Le contenu du socle est présenté en vingt principes clés, réunis dans trois chapitres<sup>17</sup>.

### ***Chapitre I : Égalité des chances et accès au marché du travail***

1. L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie
2. L'égalité entre les femmes et les hommes
3. L'égalité des chances
4. Le soutien actif à l'emploi

### ***Chapitre II : Conditions de travail équitables***

5. Un emploi sûr et adaptable
6. Les salaires
7. Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement
8. Le dialogue social et la participation des travailleurs
9. L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée
10. Un environnement de travail sain, sûr et bien adapté et la protection des données

14 Voir Union européenne (2015b).

15 Voir Juncker (2015).

16 Voir Commission européenne (2016), accompagné d'une Annexe (première ébauche préliminaire du SEDS) et de deux documents de travail des services de la Commission sur les développements clé en matière économique, d'emploi et sociale derrière un tel SEDS et sur l'Acquis social de l'UE.

17 Voir [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr).



### ***Chapitre III : Protection et insertion sociales***

11. Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants
12. La protection sociale
13. Les prestations de chômage
14. Le revenu minimum
15. Les revenus et pensions de vieillesse
16. Soins de santé
17. L'inclusion des personnes handicapées
18. Les soins de longue durée
19. Le Logement et l'aide aux sans-abri
20. L'accès aux services essentiels

Un élément très positif du PEDS est encore qu'il comporte un tableau de bord social, avec 14 indicateurs clés dans trois groupes<sup>18</sup> :

#### *Egalité des chances et accès au marché du travail*

1. Jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation
2. Ecart du taux d'emploi entre les hommes et les femmes
3. Inégalités de revenus mesurées par le rapport interquintile S80/S20
4. Personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale
5. Jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation

#### *Marchés du travail dynamiques et conditions de travail équitables*

6. Taux d'emploi
7. Taux de chômage
8. Participants à des politiques d'activation ou de soutien du marché du travail
9. Revenu disponible brut réel des ménages
10. Rémunération des salariés par heure travaillée

#### *Soutien des pouvoirs publics/Protection et inclusion sociales*

11. Incidence des transferts sociaux (autres que les pensions) sur la réduction de la pauvreté
12. Enfants dans des structures d'accueil
13. Besoins en soins médicaux non satisfaits déclarés par l'intéressé
14. Le niveau de compétences numériques des personnes.

<sup>18</sup> Voir [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-social-scoreboard-infographic.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-social-scoreboard-infographic.pdf).

Evidemment se posent des questions comme « est-ce que ce sont assez d'indicateurs ? est-ce que ce sont les bons indicateurs ? »...

La partie « Aspect Social » du tableau de bord du Bilan compétitivité de l'Observatoire de la compétitivité luxembourgeois en comprend 24 ...<sup>19</sup>

Le fait que ces indicateurs du PEDS incluent les indicateurs de la Stratégie Europe 2020, ainsi que le fait qu'ils sont évalués dans le cadre du Semestre européen dans les rapports par pays laisse peut-être à présager que le PEDS va petit à petit remplacer la Stratégie Europe 2020 (voir aussi sous-chapitre 3.7).

L'évaluation de la Commission européenne quant aux résultats obtenus par le Luxembourg est ambivalente : « Le Luxembourg obtient des résultats globalement bons pour la plupart des indicateurs du tableau de bord social accompagnant le socle européen des droits sociaux. »<sup>20</sup>

Comme jusqu'ici l'Union européenne a mis plus d'importance sur les dimensions économiques, monétaires et fiscales, une correction du cours est vraiment un besoin urgent. Relativement tard, seulement après la crise de l'Euro dans les années post 2010, les dirigeants européens ont accepté une vérité évidente expliquée dès le début par certains économistes, à savoir qu'une union monétaire n'est pas possible sans une union économique et sans une union fiscale, une union des banques et des marchés de capitaux ; de même ils semblent accepter trop tard une autre vérité évidente, aussi expliquée par des experts, à savoir qu'une union économique et fiscale est impossible si elle n'est pas accompagnée d'une union sociale. Il est évident qu'il ne s'agit pas de créer une situation, où tous les pays auraient les mêmes montants de revenu minimum, de salaire minimum ou encore concernant les différents montants d'aide sociale et de transferts sociaux. Il ne s'agit pas d'inventer un Modèle Social Européen ni de créer un État providence européen, mais il s'agit de supporter les états-providence nationaux à des niveaux systémiques comme la stabilisation macroéconomique, ou encore de guider le développement des états-providence nationaux sur la base de standards et d'objectifs sociaux communs. Les décisions sur les voies et les moyens resteraient au niveau national, mais les pays européens collaboreraient dans une union avec un objectif social, donc dans une union sociale européenne<sup>21</sup>.

19 Voir Observatoire de la compétitivité (2018), surtout le Résumé et le Tableau C.2.

20 Voir Commission européenne (2019b).

21 Voir Vandenbroucke (2014).

Aller plus loin dans la dimension sociale de l'UE va probablement aller au-delà du traité et de sa clause horizontale<sup>22</sup>, compléter le traité va devenir nécessaire<sup>23</sup>, ce qui ne sera sûrement pas chose facile avec toutes les divergences qu'il y a déjà entre les états membres.

Un plan d'action pour la mise en œuvre du SEDS-EPSR est présenté au sous-chapitre 3.7.

### 3.3 Le PNR et le PSC luxembourgeois 2020

Le PNR (Plan National de Réforme) luxembourgeois et le PSC (Plan de Stabilité et de Croissance) 2020 qui ont été envoyés à la Commission européenne<sup>24</sup>, ont été présentés à la plénière de la Chambre des Députés seulement en date du 5 mai 2020<sup>25</sup>. Et ce qui plus est, en termes d'implication du parlement, un député de l'opposition s'est plaint de ce qu'ils ont reçu le document seulement 23 minutes avant le début de la réunion de la commission parlementaire en date du 29 avril 2020. Cependant, le devoir du chroniqueur est de constater que l'implication des autres parties prenantes, à l'encontre des recommandations de autorités européennes, a été proche de zéro. La société civile n'a pas du tout été consultée comme depuis 2014, où pour la dernière fois, le Ministère de la Famille a convoqué le groupe « inclusion sociale »<sup>26</sup>. Au chapitre 6, le PNR mentionne une implication des partenaires sociaux, mais celle-ci s'est limitée à une discussion des recommandations par pays 2019 (voir sous-chapitre 3.4 du Sozialalmanach 2020) en automne 2019. Une deuxième réunion, prévue pour début 2020 n'a pas pu avoir lieu à cause de la propagation de la COVID-19.

Pour ce qui est de la version 2020 du PNR et du PSC, les deux Ministres de l'économie et des finances ont dans leur présentation devant le parlement insisté sur la problématique que la pandémie a jeté son ombre sur ces deux plans, d'abord en raison des conséquences économiques de cette crise, mais aussi en raison de l'imprévisibilité de leur envergure. Le Ministre de l'économie a même attiré l'attention sur le fait que le PNR a été élaboré avant la crise et qu'il nécessiterait une mise à jour, tout comme d'ailleurs le Semestre européen (comme annoncé déjà par la nouvelle Commission européenne en 2019) et la Stratégie Europe 2020, dont le nom même indiquerait qu'elle est arrivée à sa fin.

D'autre part le Ministre de l'économie a qualifié le PNR d'être plutôt un document rétrospectif. Le moment serait cependant venu d'en faire un exercice plus prospectif, en utilisant le PNR pour jeter régulièrement une fois par année un regard vers le futur.

22 Voir Union européenne (2012).

23 Et ce à partir de 2017, selon : Union européenne (2015b).

24 Voir Gouvernement luxembourgeois (2020a et 2020b).

25 Voir Chambre des députés (2020).

26 Comparez Urbé (2016).

Comme commentaire, il ne nous reste que remarquer que cela a toujours été l'objectif du PNR : certes faire une évaluation du passé, mais ensuite surtout développer des projets futurs, d'où le nom de « plan de réformes » ! Le Ministre a donc simplement couru dans des portes ouvertes !

Pour le reste, dans sa présentation, il a surtout mis l'accent sur 5 leçons apprises pendant ces premières semaines de la crise qui donneront autant de pistes pour l'avenir :

- L'importance du secteur de la santé ;
- L'énorme développement qu'a pris la digitalisation ;
- L'actualité de la stratégie Rifkin, une transition écologique vers la neutralité climatique à l'horizon 2050 ;
- Nos chaînes de valeur, en particulier dans les secteurs stratégiques, sont trop globalisées ;
- L'importance d'un marché intérieur européen fort.

Pour le reste, nous devons répéter que le PNR luxembourgeois se ressemble d'année en année<sup>27</sup> et ce que nous avons eu à dire sur les versions des années passées reste largement valable aussi pour la version 2020. En effet les objectifs nationaux et leurs cibles chiffrées ne changent pas<sup>28</sup>, l'arsenal de mesures proposé non plus.

L'adjectif de plus ou moins « inchangé » d'année en année se réfère aussi au fait que des chapitres entiers sont identiques, il y a évidemment une actualisation des données chiffrées et des indicateurs, et le chapitre 2 (Mise en œuvre des recommandations par pays) s'adapte évidemment aux recommandations (d'ailleurs peu) changeantes d'année en année. Une bonne partie des objectifs chiffrés ne sont pas atteints, parfois comme pour le taux d'emploi p. ex. le résultat est même pire d'année en année entre 2014 et 2018 ; l'objectif national en terme de nombre de personnes qui cessent d'être confrontés au risque de pauvreté et d'exclusion est loin d'être atteint, mais malgré cela, il n'y a pas de nouvelles mesures qui soient décrites : business as usual ! La version 2020 ne comporte même plus la cible chiffrée de cet objectif, à savoir une réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou d'exclusion sociale au Luxembourg de 6.000 personnes en 2020, bien que la version 2019 ajoutait à la mention de cette cible une critique de l'indicateur concerné.

Evidemment, la version 2020 comporte quand-même un changement majeur (il aurait été incroyable si cela n'avait pas été le cas !) : le chapitre 2 « Contexte et aspects macroéconomiques » commence par un nouveau sous-chapitre 2.1, long de 11 pages sur

27 Comparer par exemple Gouvernement luxembourgeois (2018) et Gouvernement luxembourgeois (2019).

28 Les progrès dans la mise en œuvre des mesures ne varient pas non plus d'année en année.

un total de 70 pages pour le document entier !), qui décrit le cadre de la crise ainsi que les mesures prises par le gouvernement.

Le PNR luxembourgeois, au lieu d'être un instrument intégré de politique en faveur d'un développement équilibré et inclusif, reste un exercice du gouvernement qui est prescrit par l'Union européenne et dont le gouvernement s'acquitte comme d'un devoir gênant (la proposition du Ministre de l'économie cité plus haut, d'en faire un exercice prospectif en dit long !), sans impliquer les parties prenantes dans l'élaboration, le monitoring et l'évaluation, comme cela est demandé par les instances européennes. Dans ce sens, le PNR est et reste une opportunité manquée.

Juste avant que le Ministre de l'Economie eut présenté le PNR à la Chambre des Députés le 5 mai 2020, c'était au Ministre des Finances de présenter le PSC<sup>29</sup>, Programme qui porte le nom « ...de Stabilité et de Croissance », tandis que dans le cadre du Semestre européen les PSC s'appellent officiellement « Programmes de Stabilité ou de Convergence », où les pays de la zone Euro, comme le Luxembourg ont à présenter des Programmes de Stabilité et les autres pays ont à présenter des programmes de Convergence<sup>30</sup>.

La grande nouveauté concernant l'édition 2020 du PSC fût évidemment le cadre macroéconomique général affecté par la crise de la COVID-19, ce qui a aussi posé un défi considérable au développement de perspectives. L'autre nouveauté était que les déficits budgétaires escomptés (l'exigence d'atteindre ou de converger vers l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et de respecter le seuil de déficit de Maastricht ayant été suspendu par la Commission compte tenu de l'ampleur de la crise) pour cause de situation macroéconomique et des mesures anti-crise du gouvernement changent la donne en ce qui concerne la dette publique. Celle-ci va « de façon mécanique » augmenter à 29,6% du PIB en 2021.

Les développements futurs étant assez imprévisibles, le PSC 2020 a eu du mal à développer des perspectives d'avenir.

### **3.4 Recommandations spécifiques par pays 2020**

Le 20 mai 2020 la Commission européenne a publié dans le cadre du Semestre européen son paquet de printemps, contenant notamment ses recommandations au Conseil pour les Recommandations spécifiques par pays.

29 Voir Chambre des Députés (2020b).

30 Voir Urbé (2016), et notamment le schéma page 94.

Le 20 juillet 2020 le Conseil<sup>31</sup> a arrêté les recommandations pour le Luxembourg :

« LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ... RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache en 2020 et 2021 :

1. Conformément à la clause dérogatoire générale, à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et appuyer la reprise qui s'ensuivra. Lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. À renforcer la résilience du système de santé en garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé. À accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne.
2. À atténuer les effets de la crise sur l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail.
3. À assurer la mise en œuvre efficace des mesures de soutien à la liquidité des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants. À mettre en œuvre le plus rapidement possible et en priorité les projets d'investissement public arrivés à maturité et à promouvoir l'investissement privé pour favoriser la reprise économique. À orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propre et efficace de l'énergie, pour contribuer ainsi à une décarbonation progressive de l'économie. À favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises.
4. À assurer une surveillance et une mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux efficaces en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement. À renforcer les efforts consentis pour se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements à l'étranger. »

A première vue, il peut sembler que ce soient des recommandations bidon qui se sont établies quasi toutes seules, découlant normalement de la situation sanitaire, économique et sociale difficile. Cependant, à l'intérieur se cachent parfois des détails, des parties de phrase intéressantes au-delà d'un certain « mainstream ».

31 Voir Conseil européen (2020).

Nous soulignons ici les éléments des recommandations qui nous semblent particulièrement pertinentes pour le Luxembourg :

- renforcer les investissements
- renforcer la résilience du système de santé
- garantir une disponibilité appropriée des personnels de santé
- accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne
- accorder une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail
- soutenir ... en particulier les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants
- orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propre et efficace de l'énergie
- favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises
- assurer une surveillance et une mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux efficaces en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement
- renforcer les efforts consentis pour se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements à l'étranger.

Cela veut dire que la Commission (et par-dessus le Conseil) ne table pas seulement sur les questions sanitaires, économiques et sociales, mais recommandent aussi une transition verte, ainsi qu'une transition numérique. Et elle ne perd pas de l'œil les tâches qui sont toujours attendues de la part Luxembourg en termes de considérations fiscales, malgré les assurances en matière déclarées de la part du gouvernement.

Est à noter encore que les RSP ne sont pas très concrets quant aux questions de pauvreté, d'exclusion sociale ou d'inégalités, ni quant à la problématique du logement qui se prêterait aussi pour une croissance intelligente et durable, entre autre à travers un vaste programme de rénovation énergétique du parc immobilier existant.

Avec les Recommandations par pays se terminait le Semestre européen 2020 ; il était suivi par le semestre national qui est surtout dominé par l'élaboration, la présentation et le vote au parlement du budget de l'État pour l'année suivante, qui dans la mesure du possible devrait traduire aussi les politiques décrites, demandées, proposées et annoncées dans les documents du Semestre européen en des lignes budgétaires.

Nonobstant, nous présentons dans les sous-chapitres suivants le Semestre européen 2021, depuis l'Examen Annuel de la Croissance publié en Septembre 2020.

### 3.5 Stratégie annuelle pour une croissance durable 2021

La Commission européenne a publié le 17 septembre 2020 la version nouvelle de sa publication annuelle Examen Annuel de la Croissance (EAC, ou Annual Growth Survey-AGS, depuis la version 2020 publiée en 2019 re-baptisée « Stratégie annuelle pour une croissance durable », Annual Sustainable Growth Strategy – ASGS).

L'ASGS 2021 a ainsi lancé le Semestre européen, comme d'habitude, mais surtout un peu plus tôt. La Commission propose une approche intégrée du Semestre européen, adressant non seulement les conséquences de la pandémie et les plans de reprise, mais encore en s'alignant avec le « pacte vert pour l'Europe » (European Green Deal) développé par la Commission peu après son installation en 2019 tout en étant compatible avec le concept de la « durabilité compétitive » (competitive sustainability), transformant les défis climatiques et environnementaux en opportunités dans tous les domaines d'action et en garantissant une transition juste et inclusive pour tous. « La stratégie de cette année s'inscrit pleinement dans la continuité de la précédente. Les quatre dimensions : durabilité environnementale, productivité, équité et stabilité macroéconomique mises en exergue dans la stratégie pour une croissance durable de l'année dernière restent les principes directeurs du plan pour la reprise et la résilience des États membres et de leur programme national de réformes et d'investissements. Ces dimensions sont au cœur du Semestre européen et garantissent que le nouveau programme pour la croissance contribuera à jeter les bases d'une reprise verte, numérique et durable. »<sup>32</sup> L'ASGS 2021 jette ainsi les bases pour faire fructifier la FRR-RRF, qui est intrinsèquement liée au Semestre européen. L'ASGS définit les orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la FRR-RRF dans la Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable. Cette facilité est le principal instrument pour la relance au cœur de NextGenerationEU<sup>33</sup>, qui aidera l'Union à sortir plus forte et plus résiliente de la crise actuelle.

L'ASGS détaille les priorités suivantes : transition écologique, transition numérique et productivité, équité et stabilité macroéconomique. L'ASGS encourage les États membres à inclure dans leur plan des investissements et des réformes dans les domaines phares suivants : monter en puissance, rénover, recharger et ravitailler, connecter, moderniser, développer et promouvoir la reconversion et la mise à niveau des compétences (en anglais : *power up, renovate, recharge and refuel, connect, modernise, scale-up, reskill and upskill*).

<sup>32</sup> Voir [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_20\\_1658](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1658).

<sup>33</sup> Voir [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en).



L'ASGS demande notamment aux États membres, tout en développant les outils et moyens pour y parvenir, de développer des Plans nationaux pour la Reprise et la Résilience (PRR, Recovery and Resilience Plans – RRP, voir sous-chapitre 3.6). La Commission a publié le 22 janvier 2021 deux documents pour guider les états membres dans la confection de ces plans<sup>34</sup>.

Nous publions à cet endroit un résumé de l'évaluation d'EAPN<sup>35</sup> au sujet de cette ASGS (en anglais) :

These are our 8 key messages:

1. Mainstream all principles of the EPSR throughout the ASGS and the European Semester to fully support the implementation of the Action Plan for all areas and social rights.
2. We need an integrated EU Anti-Poverty Strategy with an ambitious poverty reduction target.
3. Rebalance the European Semester to ensure delivery on social rights, inclusive growth and a recovery from the COVID-19 pandemic which leaves nobody behind.
4. Clarify that the Recovery and Resilience Fund, EU Structural Funds and the Technical Support Instrument must be used for social reforms to guarantee social rights.
5. Prioritise adequate funding of and social investment in strong welfare states and guarantee access to key public services as a social right.
6. Increase focus on person-centred, rights-based and integrated support to quality jobs, for all ages and excluded groups, rejecting negative conditionality.
7. Promote an integrated approach to education, training and lifelong learning as a social right.
8. Invest in Civil Society Organisations and dialogue with people with direct experience of poverty as equal partners.

### 3.6 Plans nationaux pour la Reprise et la Résilience PRR 2021

Les années précédentes ce sous-chapitre contenait la présentation et la discussion des rapports par pays que la Commission a normalement publié en mars et dernièrement en février. Ces rapports avaient comme but de guider les États membres dans la rédaction de leurs plans nationaux de réforme (voir sous-chapitre 3.3). Comme pour le Semestre européen 2020/2021 l'accent principal est mis sur les Plans nationaux pour la Reprise et la Résilience (PRR, Recovery and Resilience Plans – RRP) mettant en œuvre la « Facilité pour la Reprise et la Résilience » (FRR, Recovery and Resilience Facility – RRP) qui seront

34 Voir [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf) et [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document\\_travail\\_service\\_part2\\_v3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf).

35 Voir <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2021/02/EAPN-EAPN-Assessment-ASGS-JER-2021-Finaal-4970.pdf>.

intégrés aux plans nationaux de réformes usuels, il n’y aura pas de rapports par pays en fin d’hiver, mais la Commission présentera une première ébauche de ceux des PRR-RPP qui auront été introduits comme ébauches après octobre 2020. Et ces évaluations permettront aux états membres de compléter leurs PRR/PNR pour fin avril 2021.

Comme le Gouvernement luxembourgeois n’a pas présenté d’ébauche et compte seulement introduire fin avril son plan, nous n’avons malheureusement pas la chance de commenter ici une telle ébauche.

De toute façon les États membres sont guidés dans la confection de leurs plans à présenter par deux documents (voir sous-chapitre précédent) qui s’appuient sur le « Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour la reprise et la résilience »<sup>36</sup>.

Ces documents, datés du 22 janvier 2021 remplacent ceux du 17 septembre 2020. Le fait qu’ils s’appuient sur un règlement qui date seulement du 12 février 2012 s’explique par le fait que le texte de ce règlement a trouvé un accord politique<sup>37</sup> entre le Parlement européen et le Conseil en décembre 2020.

D’après ces documents de guidance, en s’appuyant sur les articles 15 et 16 du règlement, le PRR-RRP nationaux doivent suivre le formulaire annexé et refléter ces éléments:

- La partie I sur les objectifs de réforme et d’investissement couvre la contribution globale du plan aux objectifs du règlement et aux priorités du semestre ainsi que la cohérence globale du plan et de ses composantes.
- La partie II couvre une description des réformes et investissements individuels, structurée en « composantes ».
- La partie III couvre la mise en œuvre du plan et la complémentarité avec d’autres programmes de l’UE.
- La partie IV couvre l’impact attendu du plan.

Comme déjà indiqué, il ne nous sera malheureusement pas possible de présenter et de commenter le plan luxembourgeois, ceci étant publié par le Gouvernement seulement vers la fin avril, tandis que nous devons clôturer la rédaction de cette publication à la mi-avril.

### **3.7 Le Plan d’Action du SEDS (ou EPSR)**

Le 4 mars 2021 la Commission européenne a publié son plan d’action cc. le Socle (Pilier) Européen des Droits sociaux (SEDS, European Pillar of Social Rights, EPSR)<sup>38</sup>.

36 Voir Union européenne (2021).

37 Voir Procédure 2020/0104/COD : [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2020\\_104](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2020_104).

38 Voir [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_821), voir aussi Commission européenne (2021a, 2021b et 2021c).

Comme l'a indiqué le Commissaire en charge lors de la présentation<sup>39</sup>, le plan d'action suit la méthode Delors (fixer des objectifs clairs, définir les outils et les ressources, établir un calendrier pour la mise en œuvre) et le suivi de la mise en œuvre sera amélioré grâce à un Semestre européen fort pilotant les réformes et les investissements notamment sur la base d'une version révisée du Social Scoreboard. Cette indication, ainsi que la fixation de trois objectifs phares à être atteints en 2030 peuvent être interprétés dans le sens que le plan d'action sera un genre de successeur de la Stratégie Europe 2020, qui jusqu'ici n'a pas été suivie par une nouvelle stratégie. La fixation des trois objectifs (la Stratégie Europe 2020 en comportait cinq) souligne cette ambition. Les trois objectifs dans les domaines de l'emploi, des compétences et de la protection sociale :

- Au moins 78% de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi d'ici à 2030 ;
- Au moins 60% des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année ;
- Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait être réduit d'au moins 15 millions en 2030.

Les deux premiers objectifs sont encore déclinés en sous-objectifs.

Le premier et le troisième objectif figuraient aussi comme objectifs numéro un et cinq de la Stratégie Europe 2020 (75% pour l'objectif de l'emploi et réduction du nombre de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'au moins 20 millions). Il n'y a cependant plus d'objectifs reliés à la recherche et au développement ainsi qu'au climat et à l'environnement. L'objectif relatif à l'éducation et à la formation a trouvé une nouvelle orientation. Il est de toute façon à saluer que ces objectifs contiennent toujours un objectif de réduction de la pauvreté, même si son ambition est moindre que l'objectif respectif de la Stratégie Europe 2020.

Comme l'a indiqué encore le Commissaire en charge lors de la présentation<sup>40</sup>, il ne s'agit pas simplement de fixer des objectifs et des cibles chiffrées. La Plan d'action et surtout EASE (voir ci-dessous) proposent des outils et des mesures politiques pour atteindre ces objectifs.

La Commission a déjà présenté plusieurs actions découlant du pilier, telles que la stratégie européenne pour les compétences (principe 1), la stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes (principe 2), le plan d'action de l'UE contre le racisme (principe 3), un paquet de soutien à l'emploi des jeunes (principe 4) et une proposition de directive sur des salaires minima adéquats (principe 6).

39 Voir [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_1026](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_1026).

40 Voir en haut.

La même semaine que le plan d'action du pilier, la Commission a adopté une proposition de directive en matière de transparence des rémunérations qui améliorera l'accès des travailleurs à des informations sur les rémunérations, sensibilisera aux discriminations et permettra de sanctionner plus facilement la violation du droit à l'égalité de rémunération (principe 2) ; une nouvelle stratégie pour les droits des personnes handicapées 2021-2030 (principe 17) qui vise à renforcer le droit des personnes handicapées à participer à tous les domaines de la vie comme tout un chacun, ainsi qu'une recommandation concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE) à la suite de la crise de la COVID-19 qui encourage la création d'emplois ainsi que les transitions professionnelles d'un emploi à un autre emploi, proposé dans des secteurs en expansion, afin de stimuler la reprise économique<sup>41</sup>.

Parmi les autres initiatives clés pour une Europe sociale forte que la Commission présentera en 2021 figurent, entre autres ;

- une proposition pour la garantie européenne pour l'enfance (principe 11) ;
- un nouveau cadre stratégique en matière de sécurité et de santé au travail (principe 10) ;
- le lancement d'une plateforme de collaboration contre le sans-abrisme ;
- une communication sur le travail décent dans le monde ;
- une initiative législative visant à améliorer les conditions de travail des personnes travaillant par l'intermédiaire de plateformes de travail numérique (principes 5 et 12) ; et
- un plan d'action pour l'économie sociale.

La Commission proposera d'autres initiatives d'ici la fin de son mandat, par exemple une proposition de recommandation du Conseil sur le revenu minimum afin de soutenir et de compléter efficacement les politiques des États membres, qu'elle présentera en 2022, un réexamen du cadre de qualité pour les stages ou encore une initiative sur les soins de longue durée.

La liste complète des actions clés de la Commission est disponible à l'annexe 1 du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux<sup>42</sup>.

Nous publions à cet endroit un résumé de l'évaluation d'EAPN au sujet de ce plan d'action (en anglais) :

41 Voir Commission européenne (2021d).

42 Voir Commission européenne (2021b).

EAPN welcomes the European Commission's Action Plan on the European Pillar of Social Rights, published on 4 March 2021. The Action Plan is the long-awaited follow-up to the promise, proclaimed in 2017 by the European Parliament, the Council and the Commission, that the unique European Social and Economic Model brings about shared prosperity and opportunities for all.

The Action Plan sets **three major political targets** in the areas of employment, skills, and social protection to be achieved by 2030, including **one headline target on poverty and social exclusion**.

### Poverty reduction target

This target aims to reduce the number of people at risk of poverty or social exclusion **by at least 15 million by 2030, of which at least 5 million should be children**. EAPN considers it essential that a poverty reduction target is one of the only three headline targets, however, the aim of reducing the number of people at risk of poverty or social exclusion by at least 15 million by 2030 is a **significant scaling back of the ambition of the Europe 2020 target** of 20 million, especially in the context of COVID-19 pandemic.

### Minimum Income

For EAPN **it is crucial that the Action Plan contains an initiative for a Council Recommendation on minimum income in 2022** to effectively support and complement the policies of Member States. Since this is no time for business as usual, EAPN strongly regrets that the Action Plan **does not include a Framework Directive on Minimum Income, as a binding EU legislative proposal**.

### Further initiatives

EAPN is also glad to see the Action Plan containing **several initiatives relevant for the fight against poverty and social exclusion**, such as an EU Strategy on the Rights of the Child and Council Recommendation establishing the European Child Guarantee, a European Platform on Combating Homelessness and an Action Plan on the Social Economy.

### Deeper analysis to follow

Not least in the light of the devastating economic and social consequences we have already seen from the COVID-19 pandemic, EAPN and its members will further reflect on three key questions:

1. **Can the Action Plan deliver on these promises and expectations and provide an adequate integrated approach to addressing the structural causes of poverty**, when it comes to the much-needed fight against poverty and social exclusion?
2. Can it help guarantee that everybody has the right and access to an **adequate and enabling minimum income**?
3. Can the different key initiatives effectively contribute to an **improved rights-based access to social protection and affordable public services**, including health, care, housing and energy?

### 3.8 Conclusions

Comme il n'y a de nouveau pas eu de changements principaux dans la manière le Luxembourg accomplit « son » Semestre européen, et la crise de la COVID-19 ne peut servir d'excuse puisqu'elle n'a pas fondamentalement changé la donne, nos conclusions sont plus ou moins les mêmes que les années précédentes :

1. Le PNR luxembourgeois devrait enfin être un plan stratégique intégré, intégrant toutes les politiques au lieu de les juxtaposer ;
2. Les parties prenantes (parlement, partenaires sociaux et société civile) devraient être invitées à participer dans toutes les phases du PNR : élaboration, mise en œuvre, monitoring et évaluation ;
3. La partie thématique « lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » émet l'objectif de réduire de 6.000 le nombre de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale (indicateur Europe 2020) ; cependant l'éloignement de cette cible n'a pas mené à une augmentation des mesures envisagées ;
4. Bien que pratiquement tous sont unanimes pour reconnaître que les problèmes de logement sont parmi les plus grands (sinon les plus grands tout court) au Luxembourg, le PNR dans son chapitre « Mise en œuvre des recommandations par pays » se borne à énumérer les activités (bien connues) du gouvernement, dont nous savons qu'elles sont insuffisantes (voir chapitre 2 de cet almanach, sous-chapitre 2.1). De plus, cette énumération est exactement la même que 2019 : il ne s'est donc rien amélioré entretemps ! Et est mentionné par exemple le combat contre la spéculation, mais il n'y a pas de proposition d'une seule mesure à cet effet ! D'un autre côté, sont même mentionnées déjà dans le PNR d'avril 2017 des mesures qui ne sont pas encore mises en vigueur en mars 2021 (!), comme les « Baulandverträge » ou encore « la combinaison d'une retraite et d'un emploi partiel » !

Le prochain Semestre européen ne va vraisemblablement rien changer dans cette appréciation.

## Bibliographie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020) : Compte rendu des séances publiques N° 15, session ordinaire 2019-2020, séance N° 32 du 5 Mai 2020, pp 484-501, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010) : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale. COM(2010) 758 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015a): Proceedings of the 4th Annual Convention of the European Platform against Poverty and Social Exclusion, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2016): Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux, COM(2016) 127 final, Strasbourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2019b): Document de travail des services de la Commission, Rapport 2019 pour le Luxembourg *accompagnant le document* : Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, à la Banque Centrale Européenne et à l'Eurogroupe, Semestre européen 2019 : évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011, SWD(2019) 1015 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2020) : Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020, COM(2020) 516 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2021a) : Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux COM(2021) 102 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2021b) : Annexes 1-3 de la Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux COM(2021) 102 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2021c) : Commission Staff Working Document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Pillar of Social Rights Action Plan COM(2021) 102 final, SWD(2021) 46 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2021d) : Commission Recommendation of 4.3.2021 on an effective active support to employment following the COVID-19 crisis (EASE), COM(2021) 1372 final, Bruxelles.

CONSEIL EUROPÉEN (2020) : Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020, Journal Officiel de l'Union Européenne du 26.8.2020 (2018/C 282/16, pp.101-106), Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2017) : Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2017, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2018) : Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2018, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2019) : Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2019, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2020a) : Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du Semestre européen 2020, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2020b) : De Stabilitéitsprogramm 2020, Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2020, Luxembourg.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2014) : A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014, Strasbourg.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2015) : State of the Union 2015, Time for Honesty, Unity and Solidarity, 9 September 2015, Strasbourg.

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE (2018) : Bilan Compétitivité 2018, Tenir bon dans une période turbulente, Série Perspectives de politique économique N° 34, Novembre 2018, Luxembourg.

SAMUEL, LENIA (2011) : Will Europe 2020 contribute to reinforcing the social dimension of the European Union, in : SCHRÖDER, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011) : Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020. Confédération Caritas Luxembourg.

UNION EUROPÉENNE (2012) : Traité sur le fonctionnement de l'UNION Européenne, Journal Officiel de l'Union européenne (2012/C 326/47 sqq), Luxembourg.



UNION EUROPÉENNE (2015a) : Recommandation (UE) 2015/1184 du Conseil du 14 juillet 2015 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres de l'Union européenne, Bruxelles.

UNION EUROPÉENNE (2015b) : Compléter l'union économique et monétaire européenne, Rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, Rapport des cinq présidents, Bruxelles.

UNION EUROPÉENNE (2018) : Décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, Bruxelles.

UNION EUROPÉENNE (2020) : Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, Journal Officiel de l'Union européenne (L57 du 18 février 2021, pp 17-75), Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2007) : Der Umsetzungsbericht 2006 zum Nationalen Reformplan 2005-2008, in : SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit. Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2016) : Luxembourg 2020 et le Semestre Européen, in : GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2016) : Sozialalmanach 2016. Schwerpunkt: Inegalitäten, Luxembourg.

VANDENBROUCKE, FRANK (2014) : A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the *Friends of Europe* High-Level Group on 'Social Union', with Bart Vanhercke, Bruxelles.



## 4. D'Lag vun der Natioun um Virowend vun enger op den Hierscht verréckelter Deklaratioun zur Lag vun der Natioun 2021

D'lescht Joer si mir am leschte Moment vun eise redaktionellen Aarbechten um Sozialalmanach vum Corona iwerrascht ginn an hunn eis getommelt, nach e puer Abschnitter an déi Richtung bäizefügen. Elo dëst Joer, mir hunn e gutt Joer Corona hannert eis, a wee weess wat nach virun eis, musse mer natierlech anescht op déi Situatioun reagieren. Déi vum Corona-Virus Sars-COV2 verursaachte Pandemie vun der COVID-19 huet eis individuell Gesondheet an eise sanitäre System getraff, mee doriwwer eraus och eist ekonomesch a soziaalt Liewen op d'Kopp gestallt. Dofir waren och eis Schlusswieder am 4. Kapitel vum leschte Joer dovunner mat betraff, an de Premier ass jo och a senger Ried zu der Lag vun der Natioun den 13. Oktober 2020 laang a breed dorop agaangen<sup>1</sup>. Dofir ännere mer och dëst Joer, an eiser leschter Ausgab, d'Architektur vun dësem Kapitel. Mir wäerten an engem éischten Deel, vun der Pandemie ausgoend, Handlungssträng an d'Zukunft opweisen, Elementer zu engem Plang fir no der Pandemie. An engem zweeten Deel wäerte mer dann op déi fënnf grouss Themen agoen, déi och no der Pandemie zouverlässeg weider drop waarde, geléist ze ginn: Aarmut an Inégalitëiten, d'Wunnensproblematik, de Klimawissel, Steierpolitik souwéi Digitaliséierung an Dateschutz. Am leschten Deel, an do si mer rëm an der gudder aler Traditioun, widderhuele mer nach eng Kéier déi Virschléi, déi mir an deene vergaangene 14 Joer gemaach hunn, an déi nach ëmmer drop waarden, opgegraff ze ginn. Sou datt also zum Schluss vun dësem éischten Deel vun dësem leschte Sozialalmanach nach eng Kéier e Genre Zesummeffaassung aus deene vergaangene Joeren ze fannen ass.

Zum Schluss vun dëser Aleedung nach Folgendes: kuerz viru Redaktiounsschluss sinn eis zwou Nouvelen opgefall, déi an de Kontext vun dësem 4. Kapitel passen.

Den 20. Mäerz 2021 ass an enger Zeitung en Interview mat dem LSAP-Vizepremier publiziert ginn<sup>2</sup>. Dora sot hien, datt hier Koalitioun am Prinzip um Enn wier. Hie sot dat natierlech net sou, mee awer sënngeméiss. Hie sot nämlech, datt vun elo bis zum Enn vun

<sup>1</sup> Méi dozou am 1. Kapitel vun dësem éischten Deel vum Sozialalmanach.

<sup>2</sup> Saint-Paul Luxembourg (2021a).

der Legislaturperiod nëmmen nach Klenggekeete géife realiséiert ginn. Dobäi si mer mol nach net an der Halschent vun der Legislaturperiod! Als Beispiller huet hie genannt, dass dee grouse Worf mat der Steuerreform net gelonge wier, an dass et schwéier wier, an der Wunnensproblematik virun ze kommen.

Hier zwou Walfuerderunge ware jo no e puer Méint schonn erreecht. Ob dat taktesch klug war, am Ufank statt um Enn vun der Legislatur “d’Cadeauen” ze verdeelen? Do kéint et mol gutt sinn, dass eng aner Partei aus der Regierungskoalitioun hinnen nach virmécht, wéi een sech do besser uleet, loosse mer 2023 mol kommen!

Déi zweet Nouvelle awer ass bal de genaue Géigendeel vun deeër éischter: op dem LSAP-Kongress vum 21. Mäerz 2021 huet dee selwechte Vizepremier verlaangt, eng sougenannt COVID-Steier anzeféieren<sup>3</sup>. Et missten d’ Akommessteiere fir déi Beschäftegt rofgoen, déi op Loyeren, Immobilien- an Aktieverkeef an op Dividenden an Zënsen dofir ropgoen. An déi, déi an der COVID-Kris gutt verdéngt hunn, missten eng extra Steier bezuelen.

Et ka jo awer kaum sinn, dass sou eng Steierpolitik Zäit hätt, ze waarde bis no de Wale vun 2023, da wier jo all Bezuch zu der aktueller Kris verluer. Wann also dës Regierung awer näischt méi fäerdeg bréngt, heescht dat, dass déi Regierung elo d’Bengele bei d’Tromm leet? Wuel kaum!

En ähnlechen Discours huet den Dag drop, den 22. Mäerz säi Parteipresident um Radio gehalen<sup>4</sup>. Doraus kéint ee jo schléissen, dass déi dote Regierungspartei, op d’mannst mol an deeër dote Fro, hanner hirem President steet (net wéi eng vun den Oppositionsparteien...).

Dobäi passt dann och, dass ee vun de “Spin-Doktere” vum Vizepremier senger Partei zwee Deeg virdrun an engem Artikel<sup>5</sup> derfir argumentéiert huet, d’Lëtzebuenger Fongenindustrie net doduerch derzou ze kréie méi gréng ze ginn (z. B. manner a Kuelen a méi an erneierbar Energien ze investéieren), dass si iwwert d’Budgetgesetz 2021 Steiervirdeeler versprach kruten, mee dass et méi sënnvoll wier, schiedlecht Verhale mat méi héije Steieren iwwert eng Zort CO<sub>2</sub>-Steier ze “bestrofen”, domat manner attraktiv ze maachen an also sou tendenziell zum Ofhuelen ze bréngen.

Mir wënschen also dann dem Vizepremier vill Gléck derbäi, fir seng Komeroden an der Regierung derzou ze bréngen, mat him déi dote Reforme fir méi Steiergerechtegkeet duerchzebréngen. Wat d’Regierung soss nach Guddes kéint fir eist Land a seng Leit maachen, a wat de Premier da kéint den Hierscht an der nächster Erklärung zur Lag vun der Natioun ukënnegen, doriwwer verléiere mer op deenen nächste Säiten e puer Wieder, oder villméi ganz Sätz!

3 <https://www.tageblatt.lu/headlines/fuer-eine-selektive-corona-steuer/>.

4 <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1692602.html>.

5 D’Lëtzebuenger Land (2021).

## 4.1 Relance no Corona

D'lescht Joer hu mer, well mer wéi eisen Almanach bal fäerdeg war, iwwerrascht gi sinn duerch d'COVID-19 Kris nach séier missen en Abschnitt un dat fäerdeg 4. Kapitel drunhänken, dëst Joer gëtt et keng Iwwerraschung (a mir brauchen dofir näischt zum Schluss bäizeflecken), mee eng Hoffnung. Eng Hoffnung, datt mat enger Beschleunegung vun der Impfcampagne awer demnächst e méi normalt Liewen rëm méiglech gëtt an domat dann och d'Wirtschaft ka relancéiert ginn.

Mee wat heescht do "normal"? A wat bedeit "d'Wirtschaft relancéieren"?

Fir munnechereen, an de President vun der Chambre de commerce hat dat d'lescht Joer scho sou ugekënnegt<sup>6</sup>, heescht dat "mir maachen rëm weider wéi virdrun" oder "mir maachen do viru, wou mer hu missen ophalen".

Et gëtt awer och aner Stëmmen<sup>7</sup>. Deeër, déi soen, dat do ass och eng Chance. Mir hu gesinn, datt Verschiddenes anescht méiglech war (manner Reesen, manner Auto fueren, méi Télétravail, méi Zäit mat de Kanner, ...), an do kënne mer awer iwwerleeë, wat mer dovu wëlle bäibehalen. Mir hunn och gesinn, datt Verschiddenes net geklappt huet (ze vill agespuert am Gesondheitswiesen, ze vill ofhängeg vun auslänneschem Personal, ze vill ofhängeg vu Produkter déi vu wäit hier kommen a wou d'Liwwerung am Zweiwelsfall net ëmmer sécher ass, net virbereet op Home-Schooling, ...), an do musse mer dann och onbedéngt handelen.

Dozou gëtt et och eng Rei vu gudden Iwwerleeungen an deem zweeten Deel vun dësem Almanach. An da gëllt et jo och nach, aner Léieren ze zéien. Mir hu jo z. B. och gesinn, wéivill Solidaritéit méiglech war (och wann dat méttlerweil bal vergiess ass), mir hunn och gesinn, wéi mer op eemol frou waren iwwer den Asaz vu Leit, iwwer déi sech soss oft keng Gedanke gemaach ginn: Infirmiëren, Caissière, Botzleit etc. Si krute geklätscht, mee och dat ass laang vergiess. Et hat souguer een, deen och an eiser Wirtschaft keng kleng Roll spillt, sech dozou verleede gelooss, Gedanken iwwert eng méi gerecht Verdeelung vun de Léin unzustellen<sup>8</sup>. Och eise Groussherzog huet an engem rezenten Interview gesot, mir missten eis upassen, mir kéinten net genau sou liewe wéi fréier, mir misste méi Respekt virun der Natur an der Ëmwelt hunn<sup>9</sup>. Mir mussen eis effektiv froen, ob alles sou gutt ass,

6 Vgl. <https://paperjam.lu/article/nous-pouvons-reussir-a-surmont>: « Une fois les crises surmontées, nous en tirons les leçons pour renforcer certaines failles de nos systèmes, mais notre vie normale et nos habitudes reprendront comme avant la crise. »

7 Sou sot z. B. den DP-Fraktionspresident am Kader vun den Debatten iwwert den État de la Nation, een Zréck an déi al Normalitéit kéim net a Fro: Chambre des Députés (2020).

8 Vgl. <https://paperjam.lu/article/mon-espoir-monde-nouveau-post-> an nach <https://paperjam.lu/article/avoir-et-etre-et-si-on-inversa>: « Avoir et être : et si on inversait nos valeurs ».

9 Saint-Paul Luxembourg (2021b).

datt mir no der Pandemie kënne sou viru maachen. Oder ob mer eis net sollen Zäit huelen, fir eis ze froen, wouhi mer dann an Zukunft wëllen. An da kënne mer eis och eens ginn, wat mer musse maachen an ännere, fir dohin ze kommen. Op kee Fall däerf et wéi bei der leschter grousser Kris rëm eng Kéier derzou kommen, datt versicht gëtt d'Staatsfinanzen mat Austeritéitsmesuren an d'Balance ze kréien. Mir hunn eemol gesinn, europawäit, wou dat hiféiert, dat geet ee fir allemol duer!

### ***Respekt a Solidaritéit***

Vläicht ass dat Wuert “Respekt”, dat vum Groussherzog benotzt gouf eng gutt Entrée, ergänzt duerch Respekt virun alle Mënschen, an domat duerch “Solidaritéit” ergänzt.

Vläicht kënne mer op deenen zwee Been eng nei, eng besser Gesellschaft opbauen. Eng déi méi Récksiicht op d'Leit, de Klima an d'Natur hält, a wou den Trio “Economie/ Environnement/ Soziales” méi am Gläichgewicht ass.

Dofir sinn och nei Moosnamen noutwendeg an de Beräicher Steieren, Sozialbeitrэг, Subventiounen, Investitiounen etc. Dat fir déi richteg Jalonen ze setzen fir e Liewen no der Pandemie. Déi am Regierungsprogramm ugeduechte Steuerreform mat enger méi grousser Individualiséierung<sup>10</sup>, dat gouf scho verschiddeleche gesot, kann lo net kommen, well keng Suen dofir do sinn. Ma si kann eiser Meenung no (mir hunn dat scho méi dacks gesot!) roueg op dem Tipp vun der Geschicht landen, mir brauchen net méi Individualiséierung, mee méi Gemeinschaftsgeesch a méi Solidaritéit, och a virun allem mat deenen, deenen et méi schlecht geet, an dozou gehéieren no der Pandemie och vill kleng Handwierker, Commerçanten an Independanten. Dofir sinn aner Reformen am Steiersystem noutwendeg, op déi zum Deel och schonn de Budgetsrapporter a sengem Bericht higewisen huet<sup>11</sup>: méi eng gerecht Verdeelung vun de Steieren tëscht Aarbecht a Kapital (am Kloertext: Kapital a Kapitalertrэг méi héich besteieren), den Ëmweltverbrauch méi besteieren, d'Grundsteuer reforméieren, Immobilienspekulatioun duerch Steieren onattraktiv maachen, broochleiid Bauland an eidel Wunnengen dem Marché zouzeféiere méi attraktiv maachen asw.

Da mussen och eng Rei vun Handlungsweisen duerch eng gescheit Kombinatioun vu Steieren, Subsiden a Virschreften, déi eng bestrooft an déi aner gefördert ginn. Sou kann z. B., fir d'Albausanéierung unzekerbelen (an domat eppes fir de Klima ze maachen) e bestëmmte Standard als energieeffizient virgeschriwwe ginn, a wien dat mécht an investéiert, kann iwwer Steieren/Subsiden, jee no sengem Akommes ënnerstëtzt ginn<sup>12</sup>. Esou en Albausanéierungsprogramm wier dann awer gläichzäiteg e Konjunkturprogramm fir eist

10 Vgl. Gouvernement luxembourgeois (2018).

11 Vgl. den Abschnitt 2.7 am 2. Kapitel vun dësem éischten Deel.

12 Vgl. dozou och d'Stellungnahm vu Caritas Luxembourg zur “Précarité énergétique” vum 3. Februar 2021: [https://www.caritas.lu/sites/default/files/pauvrete\\_energetique\\_final.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/pauvrete_energetique_final.pdf).

Handwerk. No sou Synergien an de verschiddeenen Handlungsfelder muss d'Politik elo weider sichen.

Sou kann z.B. och ee strategesche Plang zur Bekämpfung vun der Aarmut hei méi wéi ee positiven Effekt hunn: Nidderegverdénge, déi iwwert dee Wee zu méi Kafkraaft kommen (z.B. duerch eng méi duerchduecht Familjepolitik), setzen déi och gläich em, kafen an, an droen sou zu enger Kompressioun vun de Rezessiounseffekter bäi. An deem Sënn recommandéiere mir en intelligenten Ëmgang mat deenen aktuelle Schwieregkeeten.

#### **4.2 Déi grouss Themen, déi d'Regierung onbedéngt muss ugoen**

A sengen Déclaratiounen zur Lag vun der Natioun vun deene leschte Joren<sup>13</sup> huet de Premier als grouss Problemfelder Mobilitéit, sozial Kohesioun, Méisproochegkeet, déi demografesch Entwécklung mat als Konsequenzen en (dacks ze) deiert Liewen a Wunnen, de Schoulsystem, den Aarbechtsmarché, Klimawissel, Dateschutz a Steierpolitik benannt.

Well déi meescht vun deene Baustellen eiser Meenung no tatsächlech primordial sinn, gräife mir am Folgenden der dräi dervun op, formuléieren eng véiert e bëssen em a setzen eng fënneft derbäi, sou datt mir zu deene 5 groussen Themen Aarmut an Inégalitëiten, Wunnengspolitik, Klimawissel, Steierpolitik souwéi Digitaliséierung an Dateschutz kommen.

Dobäi huet Corona derfir gesuergt, datt sech d'lescht Joer de Fortschrëtt an dësen Themefelder géint Null bewegt huet, soudatt dat, wat mir d'lescht Joer geschriwwen haten, zu 99% gültig bleibt.

#### ***Aarmut an Inégalitëiten***

Hei ass et ëmmer nach richteg, datt d'Regierung wuel Verschiddenes gemaach huet, mee datt duerchaus nach Loft no uewen ass. Wann ee Mënsch Féiwer huet, seet ee jo och net, den Thermometer géif näischt entdaachen! A sou sollte mer och net un dem Indikator vum Aarmutsrisiko rondrëm kritiséieren, sondern akzeptéieren, datt dësen Indikator, awer och duerchaus nach e puer anerer eis eng Wierklechkeet versichen, net ze beschreiwen, mee awer no ze bréngen an drop opmierksam ze maachen<sup>14</sup>. Datt sech un de Statistiken net vill geännert huet, an och entgéint der Hoffnung vun der Ministesch net vill ännere wäert, huet och dermat ze dinn, datt d'Reform vum Revis praktesch näischt un de Montante geännert huet, an datt also virun allem déi Persounen oder Stéit, déi net zu 100% kënne schaffe goe kënnen, mam Revis net aus dem Aarmutsrisiko erauskommen<sup>15</sup>. Well ausser bei Jonggesellen

13 Vgl. déi jeeeweileg éischt Kapiteln aus deene leschte Sozialalmanachen.

14 Statec (2020).

15 Urbé (2018), Abschnitt 2.4.

och dee mëttlerweil zweemol erhéichte Mindestloun ënner dem Revis-Betrag läit, an domat ee méi héije Mindestloun duerch eng méi niddereg Revis-Zouwendung ausgeglach gëtt, soudatt d'Gesamtakommes dat selwecht bleift. Dofir hunn déi Erhéijungen och deene meeschte Stéit näischt bruecht<sup>16</sup>.

Wat also ze maache wier, läit domat kloer op der Hand, mir brauchen eng Strategie fir manner Aarmut a manner Inégalitëiten. Dozou gehéiert ënner anerem:

- Revis-Montanten upassen, besonnesch fir Leit, déi net zu 100% kënnen schaffen,
- D'Situatioun vun de Monoparentale verbessern, iwwert eng Steuerreform,
- Iwwerhaupt méi sozial Gerechtegkeet an de Steiersystem bréngen,
- D'Kannergeld endlech un d'Deierecht an un d'Salaires-Entwécklung upassen<sup>17</sup>,
- D'Subvention Logement verbessern<sup>18</sup>.

### ***Wunnengspolitik***

Hei ass ëmmerhin de Constat fir jidderee kloer: mir hunn e Problem! Et ass e Problem vun héije Präisser an niddereger Offer, besonnesch am Mietwunnungsberäich, an nach méi präzis am soziale Mietwunnungsberäich.

Déi am Kapitel 2 benannte virgesinne Regierungsmoosnamen fannen souwäit eis Zoustëmmung, mee si ginn net wäit genuch an et dauert ze laang. Anerersäits si mer iwwerzeegt, datt sou wéi d'Situatioun ass, och méi dirigistesche Moosname mussen ergraff ginn, dat souwuel am steierleche wéi am reglementaresche Beräich. A fir dem Mënscherecht op eng adäquat Wunneng Rechnung ze droen, däerf net e falsch verstane verfaassungsméisseg Recht op Eegentum zur Brems ginn<sup>19</sup>: Recht op Eegentum jo, mee Eegentum verflucht och zu sengem soziale Gebrauch an net zur Spekulation a Sich no onmoossege Profitter op d'Käschte vun deene Vulnérabelsten an eiser Gesellschaft, do muss et Grenze ginn! An déi Grenzen hunn och Verfaassungsrang, well hei geet et ëm d'Rechter vun aneren, an do héiert bekanntlech dat eegent Recht op! Sou Moosnamen, deeër méi dirigistescher, hu mir an der Vergaangenheet, och am Sozialalmanach, scho villfach benannt, a sou och hei am Abschnitt 4.1.

Noutwendeg ass och eng massiv Vergréisserung vun der ëffentlecher Réserve foncière (woufir dee betreffende Budgetartikel misst och massiv an d'Luucht gesat ginn), och duerch

16 Vgl. Urbé (2019a), Abschnitt 2.2.

17 Dat ass jo lo anscheinend fir den 1.1.2022 geplangt, kënn awer vill ze spéit a wéi et schéngt, ouni de Réckstand aus deene leschte Joeren opzefänken, vgl. den Abschnitt 2.3 am 2. Kapitel vun dësem éischten Deel vum Sozialalmanach.

18 Weider Virschléi hu mir schonn déi lescht Joeren op dëser Plaz gemaach: z. B. Urbé (2019b), Abschnitt 5.1.

19 Vgl. och dozou den Abschnitt 2.1 am 2. Kapitel vun dësem éischten Deel vum Sozialalmanach.



punktuell Perimeter-Erweiterungen, woubäi bei sou engem Reclassement vun Terrainen déi Plus-valuen, déi dobäi entstinn, musse weg besteiert ginn.

Mir sinn och der Meenung, dass an alle Gemengen sollten ca. 15% Sozialwunnengen existéieren<sup>20</sup>, wat an deenen nächsten 10 Joer misst erreecht ginn, an dass d'Gemegefinanzéierung dofir sollt dodru gebonne ginn, dass un deem Zil geschafft gött. Ouni d'Gemengen ass et net méiglech, dee risege Réckstand am soziale Mietwunnengsberäich ze reduzéieren.

Da gött et och a munneche Gemenge-Bautereglementer Regelungen, déi net förderlech sinn an déi misste ganz séier geännert ginn, dofir sollt de Logements-Ministère sou eppes wéi "Modell"-Regelungen ausschaffen. An da sollt direkt op soziale Wunnengen rëm den TVA-Saz vun 3% agefouert ginn.

Engersäits géife mir eis wënschen, dass déi öffentlech Promoteuren (SNHBM a Fonds) sech bal ausschliisslech op de Volet sozial Wunnenge fir ze verloune géife beschränken an hir souwisou ze kleng Kapazitéiten<sup>21</sup> net duerch aner Segmenter gebonne ginn.

Dofir sollt een duerchaus op der anerer Säit privat Promoteuren alueden, an deem Beräich tätég ze ginn, natierlech ënner der Bedingung, dass si hier zukënfteg Locataireen aus enger zentraler eenheetlecher Wartelëscht zougedeelt kriteren, well si sech jo soss kéinten déi besser verdéngend Locataireen raussichen.

### ***Klimawiessel***

Dat den 8. Dezember 2020 gestëmmt Klimagesetz an deen integréierten nationalen Energie- a Klimaplang („Plan National intégré en matière d'énergie et de climat“ – PNEC) gesinn eng Rei vu Moosname vir, déi an déi richteg Richtung ginn a mir hunn näischt grondsätzlech dorun auszesetzen. Och de Präis fir CO<sub>2</sub> ass am Prinzip an der Rei, en hätt héchstens nach misse méi héich ausfalen. Elo muss sech awer och rapid un d'Ëmsetzung gemaach ginn!

Wat eiser Meenung no an deem Plang besonnesch wichteg ass, a wat nach bëssen onkloer ass, dass ass dee sozialen Ausgläich, deen net nëmmen eiser Meenung no noutwendeg ass.

Caritas Lëtzebuerg huet hier Positioun an dësem Politikfeld ufanks 2020 an och ufanks 2021 an zwee Pabeiere festgeluegt<sup>22</sup>. Zesummegefaasst:

20 Dee Prozentsaz kënnst no un dee vum „risque de pauvreté“ (17,5% an 2019) erun a géif domat allen, déi vun Aarmut bedréit sinn, d'Méiglechkeet ginn, eng Sozialwunneng ze lounen.

21 Och bei enger Verdräifachung vun hirer Kapazitéit, wéi elo geplangt, bräichten déi zwee Promoteuren da ronn 50 Joer fir de Réckstand u Sozialwunnengen opzehuelen.

22 [https://www.caritas.lu/sites/default/files/caritas\\_luxembourg-positions-papier-sozialgerechte\\_klimapolitik\\_2020.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/caritas_luxembourg-positions-papier-sozialgerechte_klimapolitik_2020.pdf) an [https://www.caritas.lu/sites/default/files/pauvrete\\_energetique\\_final.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/pauvrete_energetique_final.pdf).

- Eng gerecht Klimaschutzpolitik an ee sozial gerechten CO<sub>2</sub>-Präiss,
- D'Recette gebrauchte fir gezielte Moosnamen a Remboursementer,
- Dëst sollt duerch Steierkrediter (negativ Steier) an/oder eng Erhéijung vun der Deirechtszoulag geschéien,
- Bei der energetescher Sanéierung sollten Subsiden do bezuelt ginn, wou se noutwendeg sinn, fir déi Sanéierung méiglech ze maachen,
- Da sollt och de Penderforfait reforméiert ginn a besonnesch CO<sub>2</sub>-intensiv Gefierer sollte méi héich Steiere mat sech bréngen, an et misst och endlech eng Kerosinsteuer agefouert ginn,
- Et muss een dat Ganzt am Zesammenhank mat der feelender Gerechtegkeet am Steiersystem insgesamt kucken (dozou och deen nächsten Abschnitt),
- An et sollt Stop si mat staatlechen Investitiounen (resp. Investitioune vu staatlechen a quasi-staatleche Fongen) a fossill Brennstoffe.

### **Steierpolitik**

Wéi am Abschnitt 4.1 schon duergeluegt, sinn an eise Steiersystem eng Rëtsch vun Ännerungen néideg. Ergänzend zu deem do gesoten wise mer hei nach eng Kéier drop hin, datt ëmmer nach eng Rei vun Ongerechtegkeeten drop waarden, geléist ze ginn: während Léin zu 100% besteiert ginn, ass dat bei Akommes aus Kapital nëmme zu 50% de Fall (oder bis elo souguer manner bei "stock options" a bei Akommes aus Immobilien deelweis zu 25%, respektiv bis viru kuerzem guer net an elo 20% am Fall vun de „Fonds d'investissement spécialisés“, FIS)<sup>23</sup>. Dofir misst d'Verméigenssteuer fir Privatpersounen rëm agefouert ginn (ab enger bestëmmter Héicht vu Verméigen, soe mer z. B. 1 Millioun, an dat netto), an da kéint d'Lounsteuer rof gesat ginn. Och misst en Deel vum Loun onbesteiert bleiwen (een "abattement" agefouert ginn), deen der Deckung vun de Grondbedierfnesser (Chauffage, Liicht, Kachen, noutwendeg Transportkäschten) entspreche géif. Och d'Ierfschaftssteuer misst op de Leescht geholl ginn. Natierlech missten dobäi sënnvoll Mindestniveaue fir eng Besteuerung festgeluegt ginn asw., sou wéi mir et schon am Sozialalmanach 2016 duergeluegt hunn<sup>24</sup>.

Mir hunn och scho méi wéi eng Kéier betount, datt d'Fro vun der Besteuerung eiser Meenung no net soll drun hänken, op ee bestuet, gepacst, oder "gekummert" ass, mee den Ënnerschied soll d'Präsenz vu Kanner am Stot maachen<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Hei si just mam Budgetgesetz vun 2021 liicht Verbesserung virgeholl ginn, mee e méi radikale Schrack wier néideg! Vgl. Grand-Duché de Luxembourg (2020).

<sup>24</sup> Urbé (2016), Abschnitt 4.1.1.9.

<sup>25</sup> Sou z. B. an eise Walpabeier, nozeliesen op Sait 91 vum Sozialalmanach 2019 (Georges & Urbé, 2019) oder op [https://www.caritas.lu/sites/default/files/propositions\\_elections\\_legislatives\\_2018.pdf](https://www.caritas.lu/sites/default/files/propositions_elections_legislatives_2018.pdf).

Dofir misst op jidde Fall sou séier wéi méiglech derfir gesuergt ginn, datt d' Monoparentalen aus der Steierklass 1 raus an an d' Klass 2 kommen. Dat wier méi liicht ëmzesetze wéi joerelaang un enger Individualiséierung rëmdokteren!

### ***Digitaliséierung an Dateschutz***

Och zu dësem Thema ass wéineg geschitt, soudatt eis Gedanke vum leschte Joer weiderhin aktuell sinn.

Dobäi ass och ee Joer, nodeem de Premier a senger Deklaratioun vum 8. Oktober 2019 drop agaange war<sup>26</sup>, nach ëmmer näischt geschitt mat den Datebanken bei Police a Justiz. Mee et geet hei ëm méi.

Grouss Player maache mat eisen Daten, wat si wëllen. Eis Profiller ginn net nëmme gebraucht aus Reklamm- a fir Profitzwecker, mee wéi mer verschiddentlech erlieft hunn, och fir demokratesch Walen ze beaflossen! Da geet et och ëm d' Gefore vun den internationalen Hacker. An deem Zesummenhank ass z. B. och ze hannerfroen, wou mir dann eis "Ambassade électronique" geplangt hunn anzeriichten, sou wéi z. B. Estland dat aus Dateschutzgrënn jo bei eis gemaach huet?

Da geet et awer och ëm d' Gefore vun enger permanenter Iwwerwaachung, am ëffentleche Raum, mee och op der Aarbecht, awer och, besonnesch am Zesummenhank mat dem Télétravail d' Gefor fir permanent erreechbar ze sinn an domat ëm d' Recht op Deconnexioun. Eiser Meenung no missten do déi néideg Garde-fous an d' Aarbechtsrecht agedroe ginn, an dat sollten dann eigentlech Regelungen op europäeschem Niveau sinn, fir net eng weider Dir fir de sozialen Dumping opzemaachen. Den CES (Comité économique et social) huet dozou ee liesens- a behäerzegenswäerten Avis ofginn<sup>27</sup>.

### **4.3 Viru laangem gemaachten (a laang vergiesse?) Virschléi**

An dësem Abschnitt widderhuele mir a Stéchwierder eng Rei vu Propositionen, déi mir zum Deel scho säit ville Joeren op dëser Plaz gemaach hunn, déi an hirem Detail an deene vergaangenen Editiounen vum Sozialalmanach nogelies kënne ginn, an déi ebe bis elo nach net, oder héchstens zu engem klengen Deel ëmgusat goufen:

- Familljepolitik: d' komplett Gratuitéit vun der Kannerbetreiung; eng Étude iwwert d' Käschten, déi duerch d' Präsenz vu Kanner am Stot entstinn;
- Pensiounen: Recetten an Dépensen iwwerschaffen; d' Ophiewe vun der Héchstgrenz wat d' Cotisatiounen ubelaangt a bei den ausbezuelte Pensiounen d' Aféierung vun enger vernünfteger (sozial selektiver?) Maximalrent; zousätzlecht Standbeen vun

26 Voir Kapitel 1 vum Sozialalmanach 2020: Reckinger & Urbé (2020).

27 <https://ces.public.lu/content/dam/ces/fr/avis/themes-europeens/2020-teletravail.pdf>.

enger zwar fräiwëlleger, awer dach öffentlecher Zousazversécherung; d'Méiglechkeete fir z. B. kënnen eng hallef Pensioun an eng hallef Pei ze kombinéieren;

- Cotisations sociales: Ophiewe vun der Deckelung op 5 mol de Mindestloun; d'Finanzéierung vun de Pensiounen iwver Steieren;
- Jugendschutz a Jugendrecht: bei engem Placement vum Kand sollen net méi automatesch d'Elteren d'Autorité parentale verléieren; Mannerjäreger däerfen net méi am normale Strofvollzug zesumme mat Erwuessenen agesat ginn; getrennt Jugendschutz a Jugendstrofrecht virgesinn;
- Albausanéierung: Mindestufuerderunge festleeën, déi bindend sinn a Primme sollten da ggfs an Ofhängegkeet vum Akommes gestaffelt ginn; bei Neibauten eng Verbindlechkeet, zwee getrennte Waassersystemer fir Dréinkwaasser a Brauchwaasser ze installéieren;
- Maisons de transition: fir Leit, déi aus dem Prisong entlooss ginn;
- Flexibiliséierung vun den Aarbechtszäiten: déi war Sschonn an der Deklaratioun zum État de la Nation 2017 ugekënnegt ginn<sup>28</sup>, fir datt d'Eltere méi Zäit kënnen mat hire Kanner verbréngen; Detailler vun deem ugekënnegte "Congé parental plus".

Erwaardungen un d'Deklaratioun vum Hierscht 2021 gëtt et der also méi wéi jee. Mir si gespaant, op wéi eng dervun de Premier wäert agoen.

28 Chambre des Députés (2017).

## Bibliografie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2020): Compte rendu des séances publiques N° 1, session ordinaire 2020-2021, séances N° 1 et 2 du 13 et 14 octobre 2020, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2018): Accord de coalition 2018-2023, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2020): Loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (intitule abrégé), Mémorial A N° 1061 du 23 décembre 2019, Luxembourg.

D'LËTZEBUERGER LAND (2021): Eis Finanzplaz: pionnier ou passéiste, vum Max Leners, Land 68. Joergank, Ausgab vum 19.03.2021, Säit 14, Lëtzebuerg.

RECKINGER, CAROLE & URBE, ROBERT (2020): Sozialalmanach 2020. Schwéierpunkt: Vieillissement, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2021a): Geschärftes Profil und Einigkeit, Interview mit Dan Kersch, von Annette Welsch, in: Luxemburger Wort, Ausgabe vom 20./21. März 2021, Seite 2-3, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2021b): „Man fühlte sich wohl mit Prinz Philipp“, Interview mit Großherzog Henri, von Michael Merten, in: Luxemburger Wort, Ausgabe vom 19. April 2021, Seite 4, Luxembourg.

STATEC (2020): Rapport travail et cohésion sociale 2020, Le monde de l'emploi en mutation, Analyses N° 6, Luxembourg.



## 2. Teil

Wéi ee Lëtzebuerg fir muer?  
beleuchtet aus nationalen und  
internationalen Perspektiven





# Préface

2020 geet an d'Geschicht an als een immens schwéiert Joer an dat op villen Niveauen. Eng weltwäit Pandemie vun enger Force, wéi et se eigentlech nach ni gouf. E Virus, deen d'Liewe vun all Einzelnen getraff a beaflosst huet, onofhängeg vu senger sozialer a finanzieller Situatioun. An och haut si mir nach net iwwert de Bierg, och wann d'Luucht um Enn vum Tunnel méi no kënnt. Mir all hunn misse léiere mat engem Virus eens ze ginn, deen net nëmme Krankheet an Doud bruecht huet, mee vill Leit och wirtschaftlech, sozial a psychesch haart getraff huet.

De Wuelstand an d'sozial Kohesioun geet virun allem vun der Beschäftegung aus – ouni Betriber, keng Aarbechtsplazen, ouni Aarbechtsplazen, kee soziale Fridden. Dowéinst huet dës Regierung alles dru gesat, fir de Betriber direkt nom Ausbroch vun der sanitärer Kris ënnert d'Äerm ze gräifen, fir dat schlëmmsten ze evitéieren, an eng gréisst-méiglech Unzuel un Aarbechtsplazen ze sécheren. An enger éischer Phase ass dofir e **Stabilisatiounspak** iwwert 10 Milliarden décidéiert ginn. Fir d'Relance ze ënnerstëtzen, koum mam '**Neistart Lëtzebuerg**' e Pak u Mesuren dobäi, deen och schonn d'Jalone fir eng méi nohalteg Entwécklung gesat huet.

Dat wichtegst a stäerksten Instrument, wat de Staat an der Kris zur Verfügung gestallt huet, an och weiderhin zur Verfügung stellt, ass de **Chômage partiel**. Dësen erlaabt et, e Groussdeel vun den Aarbechtsplazen ze erhalen. Et ass zwar wuel während den éischte Méint vun der Pandemie zu enger Hausse vum Chômage komm. Mee mir mierken awer och säit August 2020 dass eng Relance ze spieren ass: de Chômage geet erof, an etabléiert sech bei 6,1% am Mäerz 2021. Wat eis ausserdeem immens wichteg fir déi Beschäftegt am Chômage partiel war, dass **keen ënnert de Seuil vum Mindestloun** fält. Dëst war e kloert Zeeche vun nationaler Solidaritéit mat deene finanziell méi Schwaachen an eiser Gesellschaft. Fir dem Chômage vun de Jonken entgéintzewierke sinn eng ganz Rei u Mesurë geholl ginn: **D'Aide à l'embauche gouf reforméiert**, de **Stage à l'embauche gouf opgemaach fir Jonker ënner 30 Joer** a beim **Contrat de réinsertion gouf de Mindestalter** vu 45 op 30 Joer erofgesat. Perspektivlosegkeet bei de Jonken, mat all de Konsequenzen déi dat mat sech bréngt, hu mir net zougeloooss a wäerte mir och ni zouloossen.

Mir hunn alles dru gesat, der Wirtschaft breet **Hëllef** ze erméiglechen, an hunn do och besonnesch di staark-betraffe Betriber aus dem Mëttelstand ënnerstëtzt, engem Pilier vun eisem Land. Och den Independanten ass iwwert verschidde Weeër gehollef ginn. Et si Méiglechkeete geschaaft ginn, fir Perten um Loyer steierlech ofzesetzen, et sinn Avancen ausbezuelt ginn, Moratoiren op Kreditter bei Banken an der SNCI. Et sinn Hëllef gi fir Start-Uppen, fir Kënschtler a fir d'Press.

Eng weider ganz zentral Measure war de **Congé pour raisons familiales**, deen et de Leit erlaabt huet bei hire Kanner ze sinn, ouni dass d'ëscht op Käschte vun de Beschäftegte selwer oder vum Patron gaange wier. De **Frontalieren am Gesondheessektor** hu mir Iwwernuechtungen zu Lëtzebuerg erméiglecht, an hinnen eng speziell Offer u Crèche hei am Land proposéiert.

Déi eenzel Mesuren hu gehollef Aarbechtsplazen ze erhalen an d'Land an seng Ekonomie ze stabiliséieren. Souwuel d'Aiden ewéi och de Chômage partiel si fir d'Joer 2021 verlängert ginn. All Persoun déi mir doduerch manner an de Chômage kréien, ass e Succès.

Virun allem awer steet déi sozial Kohesioun am Virdergrond vun dese Mesuren. Eise Sozialstaat huet sech grad an dëser Kris bewäert, eise Wirtschaftsmodell huet seng Virdeeler konnten notzen an duerch déi stabil finanziell Situatioun vum Land kënne mer och déi ekonomesch Konsequenze vun dëser Kris iwwerstoen. Besonnesch ass sech och agesat gi fir di sozial mi schwach Persounen virun de wirtschaftlechen a soziale Folge vun der Kris ze schützen. Sou ass z. B. **d'Deierungsoulag während der Kris verduebelt ginn**. D'Wanteraktioun gouf verlängert an den Accès vereinfacht. Um Terrain gouf verstärkt sensibiliséiert an opgekläert. An dem Kontext, wëll ech och der CARITAS nach eng Kéier Merci soen, fir d'Ënnerstëtzung, déi si eis an dese Missiounen ginn hunn.

Fir d'Kafkraaft vun de Stéit ze stäerken, goufe souwuel de **Mindestloun, ewéi och de REVIS op den 1. Januar 2021 erhéicht**. D'Regierung huet ausserdem decidéiert, **d'Kannergeld ab 2022 erëm un den Index ze koppelen**, an esou der Präisdeierecht och hei Rechnung ze droen.

All d'ëscht si Mesuren, déi Hëllef wäerten, sozial Inégalitëten ze verkleinere.

D'Regierung huet awer och konsequent d'Jalone gesat, fir **gestärkt aus dëser Kris erauszugeen: méi digital, méi nohalteg, a méi sozial-gerecht**. Mir sinn iwwerzeegt, dass eng Kris net nëmme Gefore mat sech bréngt, mee och Geleeënheete bitt, fir **eng besser Zukunft fir eis all** ze preparéieren. Mir halen un deem fest, wat mer eis virun der Kris virgeholl hunn, mee fir di no Zukunft konzentréiere mir eis drop, eise Sozialsystem ze erhalen an d'Auswierkunge vun der Kris beschtméiglechst am Grëff ze halen. Fir d'Budgetsjoer 2021 gëtt et **keng generell Steuerreform**.

Generell ass et elo **net de Moment fir Austeritéitspolitik ze bedreiwen**. Ganz am Géigendeel gëllt et elo souwuel di ëffentlech, ewéi och di privat Investissementer op engem héijen Niveau ze halen an d'Consommation vum de Stéit weider unzekuerbelen. Wat weider Suerge mécht sinn d'Präisser vum Logement, di och dat läscht Joer geklomme sinn. Mir sinn eis bewosst, wéi wichtig et ass, de Leit **bezielbare Wunraum** zur Verfügung ze stellen. Dofir gëllt et mat alle Partner, a virun Allem och mat de Gemengen, zesummenzeschaffen, fir Léisungen ze fannen, fir d'Offer u Sozialwunnenge schnell an d'Luucht ze setzen. Souwuel de Fonds du Logement, ewéi och d'SNHBM mussen schnell Terrainen fir dës Missioun kréien, fir dass mir d'Offer di nächst Jore konsequent an d'Luucht setzen a méi Leit vu Sozialwunnenge profitéiere kënnen. De Wunnungsbauministère krut fir des Aufgaben 2021 eng Hausse vun 11% am Budget par Rapport zum leschte Joer. Et ass wichtig, dass weider – och vu privater Säit – an de Wunnungsbaun a besonnesch och an de Logement locatif investéiert gëtt.

Bei de **Steieren um Wunnungsmaart** hu mir verschidden Ännerunge virgeholl, fir méi Gerechtegkeet ze schafen. Bis viru kuerzem war et nämlech verschidden Acteure méiglech, iwwert verschidde Strukturen quasi-steierfräi Transaktiounen um Lëtzebuurger Immobiliemarkt ze ënnerhuelen, déi elo net méi acceptabel sinn.

Mir dierfen och net vergiessen, dass **d'Finanzplaz eng immens wichtig Roll fir de Wirtschaftsstanduert Lëtzebuerg** spillt, an och weider spille wäert. Hei hu mir di läscht Jore vill Reformen a Richtung méi Transparenz duerchgefouert. Ee Secteur dee besonnesch vill Zukunftspotential huet an op dee mir verstärkt setzen, sinn déi **nohalteg Finanzen**. Lëtzebuerg huet sech iwwert déi lescht Joren als eng vun de wichtigsten internationale Finanzplazen fir gréng an nohalteg Investissementer entwéckelt.

Eis **Klimapolitik** wäert och ëmmer Hand an Hand mat sozialer Gerechtegkeet goen. Mir entlaaschten déi, déi et brauchen iwwert zwee Weeër: Éischtens gouf parallel zum Aféiere vun der CO<sub>2</sub> Steuer och de **Steierkredit fir Salarieëen, fir Independanten a fir Pensionären erhéicht** an zweetens gouf **d'„allocation de vie chère“ nohalteg ëm 10% an d'Luucht gesat**. Domadder fiedere mer den Impakt of fir Leit, déi et sech net leeschte kënnen mat der nämmelechter Vitesse, ewéi anerer méi klimafrëndlech ze liewen oder sech ze déplacéieren. Doriwwer eraus ass Lëtzebuerg jo och dat éischt Land weltwäit, wat säin **ëffentlechen Transport komplett gratis** ubitt, wat jidderengem, all Persoun hei am Land, ze gutt kënnt, an de Portmonni schount.

**Mir investéieren an d'Zukunft vum Land**. Mir maachen dat am Sënn vun de nächste Generatiounen. Mir investéieren an d'Infrastruktur a mir investéieren an d'Mënschen. De Sozialstaat gëtt weider gestärkt, d'Zukunftschancë vun de Kanner confirméiert, d'Kafkraaft erhalen a mir investéieren och weider an e staarke Staat.

Fir Lëtzebuerg ass eng vun de Léieren aus dëser Kris, dass et extrem wichtig ass ons ëmmer erëm fir e staarkt a gerecht Europa anzesetzen, mat engem oppene Bannemaart,

a mat allen Acquisen, déi et bis elo bruecht huet. Mir däerfen ons net ausrouen op deem, wat mir schonn erreecht hunn, dëst fir gewonnen an onuntaaschtbar ugesinn. Déi éischt Reflexer vun enger Rei Memberstate fir sech ofzeschotte waren de Contraire vun deem, wat eis eigentlech ausmécht. Um 25. Anniversaire vum Accord vu Schengen, hu mer missen erliewen, wéi fragil déi Accorde sinn, déi d'Basis vun der europäescher Zesummenaarbecht sinn: oppe Grenzen, Bewegungsfräiheet a Solidaritéit. Och wann dës Wäerter an eiser Regioun net méi aus dem Alldag ewechzedenke sinn, ware se vun engem Dag op den nächsten a Fro gestallt.

Di Kris hat dann och net nëmmen en Impakt op d'kierperlech Gesondheet vun de Mënschen, mee och op hir mental Verfassung. Vun Ufank un hu mir deem Thema eng grouss Bedeitung ginn, an dat Thema ni aus dem Bléckfeld verluer. Et war ëmmer en Ofweien tëschent méi restriktive Mesuren, déi néideg ware fir de Virus an der Gitt ze halen, a verschiddenen Ouverturen, fir och der mentaler Gesondheet vun de Leit e bësse Loft ze ginn. Bei der mentaler Gesondheet musse mir och de néidege Kader setze fir an Zukunft eng optimal an nach besser *Prise en Charge* fir de Patient ze erméiglechen.

Een Terme deen an eise Sproochgebrauch integréiert ginn ass an dee mir quasi all Dag héieren, liesen, a selwer soen, nämlech dee vu "sozialer Distanz", muss onbedéngt dee Sënn halen, wou et dorëms geet **een op deen aneren opzepassen**. An net sech sozial ee vun deem aneren ze distanzéieren. D'Distanz ass eigentlech just physesch, well sozial musse mir géeeent aus dëser Kris ervir goen.

An eisem Land si mir an de leschte Méint an eisem Denken an Handeln éischter méi no unenee geréckelt. Et gouf Amenter vun immenser Solidaritéit, wou een dat ganz däitlech spiere konnt. Solidaresch wäert Lëtzebuerg op villen Niveaue gestäerkt aus dëser Kris goen, an dësen an zukünftege Generatiounen en gerecht, digitaalt, soziaalt an nohaltegt Land iwwerloossen.

Muer gëtt anescht. Mee zesumme packe mir et, eng besser Zukunft fir eis all ze gestalten. D'Regierung wäert och weiderhin net nokucken, mee hir Responsabilitéit iwwerhuelen an hire Rôle erfëlle fir de soziale Fridden zu Lëtzebuerg och an Zukunft ze erhalen an auszebauen.

**Xavier Bettel**  
*Premierminister*

# A human economy for Europe beyond the pandemic

URSULA VON DER LEYEN

In these months of pandemic, we Europeans have rediscovered the importance of a human economy, which protects us against the great risks of life – illness, ill-fortune or unemployment. An economy where prosperity is measured not only in terms of gross domestic product, but of people’s well-being. We have realised how relevant some common goods are in our life: I think of public health and the quality of the air we breathe, but also new commons such as broadband internet for businesses and for students during a lockdown. This is a lesson we shall not forget in the months and weeks ahead. Our first task for 2021 will be to contain and gradually defeat the virus through vaccination, but at the same time, we will face an unprecedented opportunity to reshape the European economy and make it more human.

With this contribution to Caritas Luxembourg’s *Sozialalmanach*, I would like to explain how we plan to do so. But before I do so, let me go back to the early months of 2020, before the pandemic hit Europe with all its violence. Back then we launched a Europe-wide consultation on how to make the transformation of our economy – towards a green and digital future – as just and inclusive as possible. We reached out to over 1,500 civil society organisations, trade unions and business associations, and received over 1,000 written contributions – including one from Caritas Europa. Most of these contributions came in during the pandemic, and two clear messages emerged from them. First, there is a preoccupation that the pandemic might widen existing inequalities inside our continent and create new ones. Civil society is calling on us to leave no economic sector, no region and no social group behind. Second, European civil society understands that our continent does need to embark on a twin transition of our economy, to make it greener and more digital. There is a strong demand that we accompany Europe’s workers and businesses through this transformation.

Both these demands have already been at the core of our action in recent months. The European Commission has put together a recovery plan called NextGenerationEU, worth 750 billion euros. Together with the European Union’s budget and with investments from Member States, this represents a wave of public investment unseen since the Marshall Plan.

NextGenerationEU will repair our economy, supporting the countries and sectors in need, and protecting workers across the Union. At the same time, it will prepare our economy for the future: it will propel the green and digital transition, and make it as inclusive as possible. I would like to begin with our actions for social protection and cohesion inside our Union.

## 1. Strengthening social protection for all Europeans

All European countries have been hit by the pandemic, but some have been hit sooner and harder. Certain industries – from tourism to culture – have struggled more than others because of the lockdowns. While some Member States had the strength to intervene in support of their national economies, others simply did not have the financial reserves to do so. It is my deep conviction that Europe must intervene in these circumstances. All Europeans should enjoy the same opportunities and the same protections in the face of a crisis like this. It should not matter whether you happen to come from the North or the South, the East or the West of our Union. We are together in good and bad luck. This is what it means to be a community of countries and peoples.

Already in March 2020 I proposed – together with the Commissioner for Jobs, Nicolas Schmit – a European initiative to support national schemes for short-time work. We know that many healthy companies are struggling just because of the pandemic and the lockdowns. These companies need a lifeline out of the crisis. They need help to survive and to keep their workers inside the company, even if right now there are not enough orders or customers. Likewise, workers still have to buy groceries and pay the bills, even if there is no work at the moment. For this reason, we created a European programme to support short-time work across Europe, called SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). It will be worth up to 100 billion euros. With SURE, we sent a message to all European companies: do not lay off your employees, and keep their knowledge and skills inside your firm. SURE will subsidize part of their salary, even if they are not working full-time. This will also allow the company to start working at full speed as soon as the orders pick up again. The European Commission is successfully raising money on financial markets – thanks to social bonds listed on the Luxembourg stock exchange. This money is now being transferred to Member States, to support national programmes for short-time work. SURE is a first-of-its-kind European initiative for social protection. It is European solidarity in action.

On top of SURE, more resources from NextGenerationEU will be made available for European regions dealing with the crisis: they will finance employment subsidies, short-time work schemes, youth employment measures and provide liquidity to small and medium enterprises. This will help save businesses and jobs throughout our Union. With

NextGenerationEU, we want to bring all countries in the EU in a position to help their citizens. Because in this crisis, we will only get back on our feet if we all pull each other up.

## 2. A green, digital and inclusive recovery

The second point I would like to touch upon is how we are supporting workers and businesses as we all embark in the green and digital transformation of our economy.

The need to transition towards a carbon-neutral economy predates the pandemic. Science tells us that global warming is a consequence of CO<sub>2</sub> emissions. The last decade was the warmest ever recorded. In recent years, Luxembourg experienced temperatures of 40 degrees and even tornados. To stop and reverse this trend, we must cut CO<sub>2</sub> emissions to zero – and we must do so as soon as possible, before the damage becomes irreversible. This is why I have proposed to make Europe climate-neutral by 2050 – that is, to bring our impact on the planet in terms of greenhouse gas emissions to zero. This is our target and NextGenerationEU can help us massively to advance towards it – but only if we make the right investment.

After the financial crisis of 2008, the great global economies restarted their economies thanks to large stimulus packages. CO<sub>2</sub> emissions had collapsed together with the economy but they soon picked-up, reaching a new high. This is a mistake we cannot repeat. This time, we must decouple economic growth from CO<sub>2</sub> emissions. Research tells us that green stimulus packages are not only good for the environment: they also deliver better results for the economy compared to their carbon-intensive alternatives. Investing in clean energy infrastructure, for instance, creates twice as many jobs per euro as fossil fuel investments. Evidence shows that we can grow our GDP while also moving towards a human economy, more focused on people's well-being and more respectful of our planet.

The people of Luxembourg already know the potential benefits of the transition to a cleaner economy. The rebirth of Belval – a former industrial area close to the border with France – offers a very good example. For decades Belval was home to some of the largest steel industries in Luxembourg. But by the end of the last century, the last blast furnace in the industrial site was turned off. Instead of demolishing it, the Luxembourgish authorities saw the potential hiding inside the abandoned factories and the majestic chimneys. From the ashes of the old Belval, a new town has risen – hosting a university campus, a start-up accelerator, a concert hall, a museum, a shopping mall, public and private offices. Today, thanks to European funding, we are building a digital twin of Belval and the city of Esch-sur-Alzette: this will allow to analyse traffic, energy needs and much more – to make the area even more liveable and comfortable for its citizens. The crisis of Belval's steel industry was turned into an opportunity for renaissance.

The story of Belval shows how much can be achieved with the right investment and a vision for the future. It is the story of our continent: in the face of a crisis, we always fought back and came out stronger. We embraced change and took our future into our hands. This is what NextGenerationEU aims at. With this investment, we can emerge from the crisis and build a cleaner and healthier future for Europe. We can reconcile our economy with the environment. We can create jobs and growth while cutting our emissions to achieve climate neutrality. NextGenerationEU is a recovery plan with a green heart. Over one third of it will be spent to achieve the goals that we set with the European Green Deal. We will invest in projects that create prosperity and take care of our planet at once. Here are three examples.

First, we will invest in clean hydrogen – a fuel that can power up heavy industries and heavy-duty vehicles releasing no CO<sub>2</sub> in the atmosphere. For instance, hydrogen can replace coal in the production of steel: last summer a first fossil-free steel factory started operating in Sweden. Hydrogen could be a game-changer for the steel industry in Europe – including in Luxembourg. With NextGenerationEU we want to invest in the transition towards hydrogen. We want to create Hydrogen Valleys, places where the production of hydrogen is most economical. We will then build strong distribution grids to transport it where it is needed. We have asked Member States to identify the right areas for this, so that clean hydrogen can create growth and jobs in full respect of the environment.

Second, we want to set off a renovation wave for our buildings. Buildings account for 40% of our emissions. Very often they waste most of the energy that they consume. Refurbishment or retrofitting helps preserve our architectural heritage while increasing the energy performance and the value of an existing building. At the current pace of retrofitting and renovation, it would take more than a century to bring emissions from our buildings to zero. If we want to reach our climate goals, we must double the pace of renovations by 2025. Already in 2017 Luxembourg launched a strategy for the energy renovations of buildings, and all new buildings must guarantee AAA energy efficiency. NextGenerationEU can support that strategy, encouraging owners to renovate their properties, but also incentivising the use of innovative materials and new technologies for new buildings. This can also help restart the construction sector – one of the hardest hit during the lockdowns.

Third, for the green transition to be really inclusive, we must invest in new skills for workers across different sectors. In July 2020, we presented the European Skills Agenda, which paved the way for the Pact for skills. The Pact will mobilise all relevant actors – public and private employers, social partners, chambers of commerce, education and training providers, employment agencies – with the goal to allow everyone to develop the right skill-set for a sustainable, social and resilient recovery from the coronavirus pandemic. Our objective is that as many workers as possible have the skills they need to thrive in an



evolving labour market. Think of a construction worker, who needs to learn more about green technologies and materials. NextGenerationEU and the new EU budget will invest precisely in this: up-skilling and re-skilling European workers. This is the path towards a just green transition, which benefits not only young and highly-specialised professionals in green businesses, but workers of all ages, across all sectors and in all European regions.

The same logic applies to the digital transition. During the lockdowns we have all realised how crucial technology has become in our life. It has allowed our children to keep following their classes and our businesses to keep running, with virtual meetings or e-commerce. This was possible thanks to high-speed internet – and our broadband needs will keep rising in the coming years. Data will become more and more important for businesses of all kinds, not just in the digital field. Without broadband connections, it is now barely possible to build or run a business effectively. So everyone – every business and every family – should have access to the best digital infrastructure, the best digital solutions, and the right digital skills. Digitalisation will not only propel our economic growth and make us competitive on international markets: access to digital solutions is becoming an issue of fairness, equality and social justice inside Europe.

This is why at least 20% of NextGenerationEU will fund digital investment. We will help small companies to reposition themselves in a more digital ecosystem. This is about equipping all workers with the skills they need for the digital transition. It is about sharing industrial data through safe and reliable data spaces. It is about using the potential of artificial intelligence, from precision farming to protecting companies from cyber frauds. NextGenerationEU can also bridge the digital divide that still exists between different European regions. Today 40% of people living in rural areas do not have access to broadband internet. NextGenerationEU is a unique opportunity to expand 5G, 6G and fibre, and bring them to every corner of the European Union. With NextGenerationEU we can bring the benefits of the digital age to every company and every worker in Europe – making the 2020s Europe's digital decade.

NextGenerationEU will bring the green and the digital dimensions into our recovery. And it will do so in the most inclusive way: it is designed for young and for older workers, for men and women, for businesses big and small, for cutting-edge as well as more traditional companies, for cities and for the countryside, for all regions in our Union. To guarantee an inclusive recovery and build a strong social Europe, in early 2021 we will present an Action Plan to implement the European Pillar of Social Rights. The Pillar is a set of 20 rights and principles, to reconcile the social and the market in today's modern economy: these principles include the equality of treatment and opportunities for all people, the right to a fair wage, the right to life-long learning, the right to timely access to quality health care. With the Action Plan, we will look at how to practically support these principles, to strengthen

social protection and cohesion in the face of the crisis, and to accompany all workers in the green and digital transition. If I had to sum up the Action Plan in two words, they would be: protection and opportunity. Protection against the great risks of life. Opportunity to make the most of the green and digital transition. This is what I would like to offer to all Europeans. This is the essence of the European social market economy.

### **3. Back to our founders' dream: the European social market economy**

The European economy is built on free enterprise. Our prosperity was built by the ingenuity of countless small enterprises and family-owned businesses. Through the centuries, competition and private initiative have driven technological advancement and built the European way of life. But this system can only work if we all have equal opportunities, and if we all enjoy the same protection against the accidents of life. Competition must be fair. And for this, inequalities must be tackled proactively.

This is what makes Europe's economy unique – if you compare it, for instance, to the US or China. These are the founding principles of our Union: the concept of “Soziale Marktwirtschaft” promoted by the founding fathers of our Union. It is that idea that an economy has to be free and fair to be efficient, and vice versa. The idea that we should all play by the same rules and we should all be given a fair shot. A social market economy allows everyone to converge upwards. It protects workers, businesses and families in times of crisis, and it accompanies them in times of transition.

The social market economy is built on values we all share as Europeans. During the pandemic, an army of volunteers have decided to invest their time in helping the ill, the elderly, their neighbours in need. For millions of people, solidarity came as a natural choice – even when it required efforts and sacrifices. This is what we Europeans do: in times of hardship, we join forces and we lift each other up. And European countries, too, have agreed to join forces and lift each other up during the corona crisis. Since the very beginning of the pandemic, I have believed that Europe should live up to the examples of solidarity coming from the European people. I have worked for the European Union to intervene decisively, so that all Europeans could enjoy the same protections against the crisis, and the same opportunities for recovery. This means being faithful to our founders' ideals. This is the social market economy at its best. It is our history, and it is how we can move out of this crisis, towards a more human economy.

# Building Back Better – Which Luxembourg for Tomorrow?

ANGEL GURRÍA

The COVID-19 pandemic is the worst health, economic and social crisis in our lifetime and the hardest policy challenge in decades. In 2020, the global economy experienced the deepest recession since the Great Depression.

Together with other European countries, Luxembourg has been hit hard by the COVID-19 pandemic. As the virus spread in the second half of 2020, the country experienced one of the highest number of reported infections per capita in the EU. The economy has been affected too, although to a lesser extent than the rest of the euro area.<sup>1</sup> The crisis' impacts have been considerably lessened by support measures deployed by the government to people and businesses. Today, prospects for a medium-term recovery in Luxembourg and elsewhere in Europe have improved, with a brighter, if still challenging, road ahead.

In this article, I give a short overview of the impacts of COVID-19 on Luxembourg and the well-being of its citizens, illustrating with OECD data and analysis. Secondly, I will note several suggestions and examples of measures that Luxembourg can consider to build back better from this crisis. Finally, I conclude with a brief overview of what the OECD is doing to help its Members re-build from the crisis and achieve a greener and more sustainable post-crisis Europe.

<sup>1</sup> OECD projections suggest that the economy contracted by 4.4% in 2020, and will expand by a moderate 1.5% in 2021 and by 3.8% in 2022. The GDP contraction is significantly more severe in the Euro Area, with a GDP drop of 7.5% in 2020. Growth is expected to resume, at 3.6% in 2021 and 3.3% in 2022. OECD (2020), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version*, No. 108, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39a88ab1-en> Q233.

# The impacts of COVID-19 in Luxembourg today

## Health impacts, including on mental health

As of mid-December 2020, Luxembourg had reported more than 42,000 cases of COVID-19 infections and over 400 deaths.<sup>2</sup> More than 90% of all Covid-19 deaths have been among the population aged 70 or older.<sup>3</sup> New confinement and restriction measures were imposed at the end of November 2020 to control the virus' transmission.<sup>4</sup> In response to the increase of COVID-19 cases in the autumn of 2020, the Contact Tracing and Health Helpline teams were strengthened. In addition, to mobilise additional health care workers, a new platform was set up by the Ministry of Health (in collaboration with the Centre for Personnel and State Organisation Management and the Centre for State Information Technology) to facilitate the registration of new health professionals who were not yet registered. The government has also developed a vaccination strategy, prioritising health care workers and vulnerable populations.

Recent estimates by STATEC suggest that one in six residents in Luxembourg experienced a deterioration in physical health in the lockdown's first phase. Effects on mental health were also significant, with young adults (ages 18-24) being particularly affected.<sup>5</sup> Around 20% of residents felt more lonely than usual, which is about four times higher than previous levels, with greater effects for the young and those with a lower income, while a third felt more worried than usual.<sup>6</sup> These patterns are similar to those observed across the OECD area, where, between April and October 2020, around 20% of residents reported feeling anxious, depressed, and having little pleasure in doing things more than half the time, or nearly every day.<sup>7</sup> The psychological impacts of continuous social distancing, quarantine and other measures is also shaped by various individual circumstances, such as job prospects and income losses, presence of pre-existing medical conditions, the degree of social isolation and personal safety. In Luxembourg, life satisfaction began to deteriorate in the crisis' early stages, and in the first weeks of confinement, one in four residents said that their life was less satisfactory than before the crisis.<sup>8</sup>

2 <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>.

3 <https://msan.gouvernement.lu/en/graphiques-evolution.html>.

4 <https://covid19.public.lu/dam-assets/covid-19/toolbox/nouvelles-mesures/affiche/11-26/201124-santelu-mesures-affiche-a4-EN.pdf>.

5 O'Connor, K.J., Peroni, C. One in Three Luxembourg Residents Report their Mental Health Declined during the COVID-19 Crisis. *Int. Journal of Com. WB* (2020). <https://doi.org/10.1007/s42413-020-00093-4>.

6 Statistics Portal Grand Duchy of Luxembourg, Statnews Nr. 36, Le confinement a dégradé le bien-être des résidents 13/11/2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2020/11/20201113/20201113.pdf>.

7 YouGov data, average is based on 15 countries.

8 Statistics Portal Grand Duchy of Luxembourg, Statnews Nr. 36, Le confinement a dégradé le bien-être des résidents 13/11/2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2020/11/20201113/20201113.pdf>.

## Work and job quality, vulnerable workers

In line with the OECD average, in the COVID-19 context, the unemployment rate in Luxembourg is expected to peak at the beginning of 2021 at around 7.2% and then decline to 6.2% by the end of 2022, with those working in the transport and hospitality sectors most affected.<sup>9</sup> Vulnerable groups like young people, low-skilled workers and migrants faced higher unemployment already before the crisis, and their situation is worse today. In October 2020, unemployment among 15-24 year-olds was 21.6%, more than three times higher than for the 25-74 year-olds population, and over 7 percentage points higher than in other OECD countries and the EU average.<sup>10</sup> Furthermore, although most immigrants find a job, they tend to earn less than the native-born and their jobs are low-skilled. Pre-crisis, immigrants in Luxembourg held over 60% of all low-skilled jobs, while women's labour force participation rate (at 69%) was around nine percentage points lower than men's in 2019.<sup>11</sup>

## Educational outcomes

The crisis will have a long-lasting impact on children's education outcomes and well-being, with larger effects on those with less favourable socio-economic background, which to a large extent overlaps with the immigrant population in Luxembourg. For children in some families, pre-existing stressors such as poverty, housing instability, social isolation, and limited access to good quality health care increased during the pandemic. Remote learning was dependent on access to remote learning resources, a quiet place to study, teachers' capacity to use ICT for teaching as well as caregiver's ability to offer support (appropriate language skills, digital competencies, engagement with schools) and the school's readiness to transition to a learning platform. Before the crisis, 24% of students in Luxembourg were enrolled in a school whose principal "agreed" or "strongly agreed" that an effective online learning support platform is available, lower than the average across OECD countries (54%). At the same time, 65% of students in Luxembourg attended a school whose principal "agreed" or "strongly agreed" that effective professional resources designed to help teachers learn how to use digital devices were available, which is the same as the average across OECD countries (65%).<sup>12</sup> While access to the internet was almost universal among students in Luxembourg, among disadvantaged schools 15% of students did not have computer

9 OECD (2020), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version*, No. 108, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39a88ab1-en>.

10 OECD Labour Market Statistics, November 2020 data or latest, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-by-age-group.htm>.

11 [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ifs\\_sexage\\_i\\_r](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ifs_sexage_i_r)  
<https://doi.org/10.1787/424839c1-en>.

12 OECD Country Note for Luxembourg. School Education during COVID-19: were Teachers and Students ready? <http://www.oecd.org/education/Luxembourg-coronavirus-education-country-note.pdf>.

access for schoolwork.<sup>13</sup> Moreover, effective access to digital learning is more than just connectivity, it also requires the right digital literacy skills.

### Social connections and solidarity

Both voluntary social distancing and mandatory confinement policies have implications for people's ability to maintain social relationships beyond their immediate household members – whether for instrumental or emotional support, or simply for companionship. In Luxembourg, most people enjoy a healthy work-life balance, but social connections should be stronger, which is particularly important in the context of COVID-19. Before the crisis, 8.3% of survey respondents in Luxembourg said they had no friends or family to turn to in times of need<sup>14</sup>, similar to the OECD average of 8.6%.<sup>15</sup> People aged 15 or more spent, on average, 3.9 hours a week interacting with family and friends<sup>16</sup>, which is the lowest level across OECD countries (the OECD average is 6 hours<sup>17</sup>). Measures implemented during the pandemic likely increased time devoted to face-to-face interaction within households, which could bring benefits to family connectedness. For some households, however, increased face-to-face interactions could also aggravate any underlying tensions.

Women have also been severely affected by the crisis. They have been at the forefront of the health response, and account for more than 90% of the long-term care workforce in Luxembourg, on par with the OECD average<sup>18</sup>. More women than men in Luxembourg are working in many of the industries most affected by the crisis, namely tourism, accommodation services and food and beverage service activities. In general, women are likely to be more vulnerable than men to any crisis-driven loss of income, as their incomes and pensions are, on average, lower than men's and their poverty rates higher. The pension gap in Luxembourg is over 40%, compared to the EU-28 average of 25%<sup>19</sup>. Care responsibilities for children (due to closures of schools or kindergartens) and the elderly have also increased during the crisis, and tend to fall more on women. Even prior

13 OECD Policy Brief “Learning remotely when schools close: How well are students and schools prepared? Insights from PISA”, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127\\_127063-iiwm328658&title=Learning-remotely-when-schools-close](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127063-iiwm328658&title=Learning-remotely-when-schools-close).

14 OECD (2020), “How's Life in Luxembourg?”, in *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c83b6da4-en>.

15 OECD (2020), “How's Life in Luxembourg?”, in *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c83b6da4-en>.

16 It excludes interactions that occur alongside other focal activities such as paid work, caring or studying.

17 OECD (2020), *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>. p. 173.

18 OECD (2020), *Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en>.

19 OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

to the COVID-19 crisis, women spent, on average, four hours per day on unpaid work in Luxembourg, – twice as long as men did. This is only slightly better than in the OECD on average, where women spent four hours and 22 minutes per day on unpaid work, while the figure for men was two hours and 15 minutes.<sup>20</sup>

The COVID-19 pandemic has had particular implications for the elderly through higher health risks and impacts, including through difficulties to obtain routine care (in-person or remotely) for non-COVID-19 related conditions. Support policies and measures, such as the “Corona” grocery service, should continue to support elderly persons at risk of isolation and poorer social connections. This is especially important as the initial solidarity among citizens to address the needs of the elderly during the crisis (e.g. support to delivering essential services and necessities, periodically checking in on their well-being) may be prone to fatigue.

## **Engineering a recovery that addresses structural inequalities and prevents a rise of poverty**

As Luxembourg and the EU look to build back better, we must examine the various dimensions that matter to people and their quality of life, and understand the gaps and needs that existed before the crisis. This means looking beyond incomes and aggregate measures of material prosperity, where Luxembourg is a frontrunner, and adopt a people-centred perspective as in the OECD’s Well-being Framework and the Framework for Policy Action on Inclusive Growth. The OECD Well-being framework identifies 11 dimensions of people’s well-being, and relies on multiple indicators to monitor living conditions in OECD member and selected partner countries. Luxembourg’s own Index of Well-Being (“PIBien-être”) is well aligned with the OECD framework.

The compelling response at the European level has created much needed fiscal space for support measures in individual countries. In December 2020, the European Council and Parliament reached an agreement on Next Generation EU, a recovery plan envisaging EUR 750 billion of financing (about 5.5% of EU27 GDP in 2019), in the form of loans (EUR 360 billion) and grants (almost EUR 380 billion) to member states.<sup>21</sup> Next Generation EU will be essential to implement the ambition of the European Green Deal and to reach zero net emissions of greenhouse gases in the EU by 2050. Achieving climate targets requires substantial additional investment, in energy efficiency of buildings as well as in

20 OECD.Stat Employment: Time spent in paid and unpaid work

<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54757>.

21 OECD (2020), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 2: Preliminary version*, No. 108,

OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39a88ab1-en>, p. 159.

many other areas, like energy grids and electric vehicles infrastructure. Next Generation EU will provide sizeable financing for green public investment. When preparing their national recovery and resilience plans, countries will need to ensure that at least 37% of expenditure is climate related.<sup>22</sup>

The launch of the EU Recovery package is of paramount importance and will support Luxembourg to meet its own challenges to build back better. To support EU Member States as they implement their reform and recovery priorities, the OECD is collaborating closely with the European Commission, and in particular the Directorate-General for Structural Reform Support.

In the context of the ongoing pandemic, climate crisis and accelerating digitalisation, dimensions such as health, subjective well-being and social connections gain particular significance. Luxembourg is well positioned in several well-being dimensions, but lags behind in many aspects of sustainability. Based on the OECD's data and analysis, I develop below some of the most important areas that Luxembourg's leaders and policymakers could consider when designing a sustainable, inclusive and resilient recovery for Luxembourg.

### **Building a green recovery**

Luxembourg is experiencing the impacts of climate change, with higher average annual temperatures and more frequent extreme weather events. Flash floods caused damage and consequential economic impacts in 2016 and 2018; in August 2019, a tornado damaged the south-western part of the country and temperatures reached 40.8°C. Scientific forecasts indicate that this trend will intensify.

More than 73% of the population in Luxembourg is exposed to outdoor air pollution that exceed the levels set by WHO guidelines, as compared to 62.8% on average in the OECD.<sup>23</sup> Biodiversity has been declining for over forty years. The carbon intensity of the economy remains the highest among OECD countries and GHG emissions have recently started rising again, showing that measures should be strengthened to meet climate targets and achieve climate neutrality by 2050. The transport sector is responsible for more than half of these emissions, particularly due to the high share of diesel (78%) in road fuels. Energy's low cost provides little incentive to invest in renewables and energy efficiency. The carbon price is the lowest among OECD European countries.<sup>24</sup>

22 Recovery and Resilience Facility | European Commission (europa.eu), [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en).

23 OECD (2020), "How's Life in Luxembourg?", in *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c83b6da4-en>, p. 8.

24 OECD (2020), *OECD Environmental Performance Reviews: Luxembourg 2020*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd9f43e6-en>, p. 14.



Furthermore, significant fuel tourism is induced by energy taxes that are lower than neighbouring countries. Although authorities have raised petrol tax by 1 cent and diesel tax by 2 cents in 2019, such increases have not curbed incentives to cross the border and buy fuel in Luxembourg.<sup>25</sup>

Looking ahead, the economic recovery in Luxembourg will need to develop alongside ambitious sustainability goals. The EU has set a binding target to reduce emissions by at least 55% by 2030 compared to 1990 – as part of the EU’s 2030 climate and energy framework and as a contribution to the Paris Agreement, and Committing to climate-neutrality by 2050. Achieving these goals requires increasing infrastructure investment to improve environmental outcomes and reduce pollution. Public investment should aim for these goals. Valuable investment projects in Luxembourg should focus on cross-border railway connections, transport infrastructure and sustainable construction. A system of congestion charges should be explored to reduce traffic congestion and air pollution while investment in smart electricity grids and better interconnectivity in electricity and gas markets can increase efficiency in energy production<sup>26</sup>.

The latest OECD Environmental Performance Review of Luxembourg shows that Luxembourg has pursued an ambitious, cross-cutting environmental policy, with some objectives going well beyond international and European commitments. The decline in energy consumption, greenhouse gas (GHG) emissions and major air pollutants since 2005 reveals a growing decoupling of environmental pressures from economic growth. Luxembourg has also progressed in wastewater treatment and tripled the share of renewables in its electricity production.<sup>27</sup> Nevertheless, challenges remain and there is room to step up Luxembourg’s contribution to solving the climate crisis.

Luxembourg has a solid legal and institutional framework for conducting and coordinating its environmental and sustainability policies. However, policy coherence remains a challenge. In particular, fiscal policy as well as transport, housing and agriculture policies should be better aligned with sustainability objectives.

A green and fair transition would require further increases in taxes and excise duties on transport fuel, in combination with targeted social support measures. The introduction of CO<sub>2</sub>-based tax incentives to encourage purchases and use of cars with low emissions is a

25 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>.

26 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>.

27 OECD (2020), *OECD Environmental Performance Reviews: Luxembourg 2020*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>, p. 13.

promising first step. However, car taxation is comparatively low and there is scope to increase it further, for example, by incorporating both CO<sub>2</sub> emissions and local air pollution.<sup>28</sup>

The 2021 Budget Law, instituting additional autonomous excise duties on oil and gas products (diesel, petrol, gas and mazout) is another important step. Moreover, it is estimated that the tax will raise more than EUR 100 million, which will be allocated to the poorest households most affected by the tax and to finance green projects, thus integrating the sustainability and inclusiveness aspects<sup>29</sup>.

Green budget tagging was used to identify how recovery measures supported national green objectives, while targeted green measures were introduced in the context of the recovery package “Neistart Lëtzebuerg” presented in May 2020. This package included, among others, support measures for renewable energy, a subsidy program for electric power supply units, measures to support electric mobility and energy efficiency in the housing sector, and investment programs to create infrastructures that promote sustainable development. Moving forward, Luxembourg should consider expanding its green budgeting initiative to cover other dimensions of well-being, ensuring that recovery packages support the full breadth of Luxembourg’s well-being objectives.

### **Material well-being, inequalities and labour market inclusivity**

Overall levels of material well-being in Luxembourg are high, with real median income almost twice as high as the EU and OECD averages. In Luxembourg before the crisis, average household income was USD 42,000, some USD 14,000 above the OECD average and second highest after the US.<sup>30</sup> Median household wealth was around USD 450,000 per household, the highest in the OECD, where the average was USD 162,000.<sup>31</sup>

In terms of income inequality, on average, the 20% of Luxembourg residents at the top of the income distribution have an annual income which is 4.9 times higher than that of people in the bottom 20%, compared to the OECD average of 5.4 times. While Luxembourg is hence outperforming the OECD average, it has some distance to catch up with the top performers, such as the Czech Republic, Slovenia and Iceland, where the ratio was 3.6. Moreover, this measure of income inequality has deteriorated relative to 2010. The share of wealth owned by the richest 10% of the population was 48.7% in 2018, compared to

28 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>, p. 35.

29 <https://lequotidien.lu/a-la-une/le-luxembourg-va-introduire-une-taxe-carbone-pour-2021>.

30 Expressed as household net adjusted disposable income, USD at 2017 PPPs per capita; OECD (2020), “How’s Life in Luxembourg?”, in *How’s Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c83b6da4-en>.

31 Expressed as median net wealth, USD at 2016 PPPs; OECD (2020), “How’s Life in Luxembourg?”, in *How’s Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c83b6da4-en>.

the OECD average of 51.7% and 35% in the best performing country, Slovakia. Around 11% of the population lived in relative income poverty<sup>32</sup> (on par with OECD average) with higher rates among immigrants; 31% of all the Luxembourg population have insufficient liquid assets to avoid poverty if they had to forgo three months of their income.<sup>33</sup>

Gender inequalities are comparatively low, though there is still distance to travel to achieve parity. The gender pay gap was 3.4% in 2014, compared to 13.0% in the OECD average in 2018.<sup>34</sup> The gender gap in feelings of safety<sup>35</sup> is 10.3% as compared to the OECD average of 16%.

Recovery policies should address longer-term inclusiveness challenges in the labour market, in particular the lower rates of employment among young people, women and immigrants. Timely, effective and efficient labour market policies are needed to support up-skilling and re-skilling. This is particularly important as some of the jobs lost during the crisis will be different from the jobs created during the recovery. Active labour market policies and training programmes should be extended to workers in job retention schemes (such as “*chômage partiel*”) to speed up job relocation for those who may become displaced. It will also be important to accelerate plans for the digitalisation of public employment services, which would help services cope with the possibility of much higher caseloads, and contribute to more efficient benefit processing. The implementation of a short-time working scheme (*chômage partiel*) in Luxembourg has helped avert a surge in unemployment and should remain in place as the spread of the virus continues. Once the pandemic begins to recede, schemes will need to adapt to provide incentives for firms to abate support and for workers to attain more viable jobs. Targeted policies and services also need to support the most vulnerable youth populations, including young people not in employment, education or training (NEETs), young migrants, homeless youth and young women, adolescents and children who risk domestic violence during lockdown and isolation measures.<sup>36</sup>

### **Boosting business dynamism and ensuring that productivity growth trickles down**

As we enter the recovery stage, it will be paramount that macro-economic policy support is not withdrawn too early, as was the case in 2010. Even with vaccines now in distribution across the EU, many people will continue to struggle to find work; many businesses,

32 Meaning they earn less than half of the median wage.

33 OECD (2020), “How’s Life in Luxembourg?”, in *How’s Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c83b6da4-en>.

34 OECD Employment Database, Data extracted on 28 Nov 2020 23:46 UTC (GMT) from OECD.Stat.

35 The percentage difference by which women feel less safe than men when walking alone at night.

36 OECD COVID-19 Policy Brief “Youth and COVID 19: Response, Recovery and Resilience”, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/youth-and-covid-19-response-recovery-and-resilience-c40e61c6/>.

particularly SMEs, which account for 99.5%<sup>37</sup> of all Luxembourg firms and employ around two thirds of all workers as well as social economy organisations, may still become insolvent.

While productivity levels are high *vis-à-vis* other OECD countries, productivity growth has been weakening since the turn of the century. Most advanced countries experienced a productivity slowdown starting in the early 2000's<sup>38</sup>, but Luxembourg's performance appears to be particularly weak. To some extent, this may reflect the difficulty of increasing productivity for countries close to or at the frontier<sup>39</sup>, but its long-lasting nature also suggests the presence of structural obstacles.<sup>40</sup> Productivity growth has slowed in sectors that used to pull productivity upward – notably financial services – while accelerating in others, such as manufacturing, though not enough to pull up aggregate productivity.

A key aspect of Luxembourg's productivity slowdown hinges on features of the labour market and the education system. Despite healthy job creation in recent years, structural unemployment remains high and firms often face skill shortages. To address both issues, the education system and educational outcomes need to improve. Grade repetition in both fundamental and secondary schooling should be reduced as it contributes to a high age-grade discrepancy and dropout in the educational system. Quality and accessibility of vocational training should increase too. Strengthening the co-operation between enterprises and research institutions in Luxembourg and abroad, as well as establishing circular study programmes, which would allow students to return to their country after studying abroad may help reduce firms' skill shortages.

Another factor that slows productivity growth by limiting the capacity of the economy to leverage its human capital endowment is the low participation of women in the labour force. It is therefore important to reduce disincentives for labour force participation of women, by stepping up child care support, implementing adequate tax reforms, charging health care contributions for each spouse individually and introducing a fully separate income tax assessment of spouses.

OECD work shows that uneven productivity growth and the widening gap between the so-called “frontier” and “laggard” firms undermines aggregate productivity growth. OECD firm-level analysis for Luxembourg suggests that the services sector accounts for the drop in aggregate productivity growth. Productivity levels of “laggard” firms in services plunged

37 OECD (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/061fe03d-en>.

38 Silva & Acheampong (2015), “Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries”, OECD Environment Working Papers, No. 94, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.

39 Gordon (2012), “Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds”, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w18315>.

40 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>, p. 36.

by 40% between 2005 and 2016.<sup>41</sup> In this context, policy initiatives should regularly monitor and analyse sectoral changes; supporting viable non-frontier firms in the recovery, or ease their exit otherwise.<sup>42</sup> This can be achieved by modernising bankruptcy law and easing early restructuring and second-chance opportunities, as to favour the exit of non-viable firms.

To assure widely shared and high aggregate productivity growth, policies need to support the acquisition and supply of digital skills, facilitating investments in the digital infrastructure, and supporting SMEs to finance investments in intangible capital. Research and development (R&D) thereby constitutes a crucial part of investments in intangible capital. While the government has made significant investments over the past 20 years that contributed to a major transformation of its innovation system, the rate of investment in R&D in Luxembourg around 1.2% of GDP (in 2018) remains below the EU28 average of 2% and the OECD average of 2.4%<sup>43</sup>.

Furthermore, the recovery will also need to leverage digitalisation's full potential. This will require supporting the ICT (Information and Communication Technology) sector, considering this sector's role in the diversification of the economy and favouring the adoption of digitalisation by businesses. Looking ahead, demand-side policy initiatives that propel business sector digitalisation should also be examined.<sup>44</sup>

### **Sharing the benefits of growth and investing in education**

Important challenges remain when it comes to investing in future well-being and prosperity. Young people's skills in Luxembourg lag behind the OECD average and have deteriorated over time. The skills of 15 years-old students in Luxembourg, as measured by the OECD PISA programme, were below the OECD average in all three cognitive domains – reading, math and science. Luxembourg students scored 470 points in reading on average in PISA 2018, below the OECD average (487 score points) and below the average performance of almost all European countries. Performance in science, 477 points on average, was also below the OECD average (487 score points) and one of the lowest observed across European countries. Students in Luxembourg scored 483 in mathematics, below the OECD average (489 score points). Luxembourg ranked between 25th and 29th in average mathematics performance, on a par with Hungary, Italy, Lithuania, the Russian Federation, the Slovak Republic, Spain and the United States.<sup>45</sup> These lower scores partly

41 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>, p. 39.

42 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/424839c1-en>, p. 36.

43 OECD Data Gross Domestic Spending on R&D <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.

44 OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Luxembourg 2019*, OECD Publishing, Paris.

45 PISA 2018 Country Note for Luxembourg: [http://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CNT\\_LUX.pdf](http://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CNT_LUX.pdf).

reflect the resident population's large diversity.<sup>46</sup> Luxembourg's performance in PISA score reveals inequalities of opportunity for students from less favourable socio-economic backgrounds. The link between socio-economic status and performance in PISA is stronger in Luxembourg than any other country participating in the programme. Advantaged students in Luxembourg outperformed disadvantaged students in reading by 122 score points (the OECD average difference is 89 score points).

Targeted action needs to support children who have fallen further behind in their learning because they lacked internet access, a digital device, or did not receive the needed support in their learning from caregivers or teachers. As children return to face-to-face learning, learning losses will need to be assessed and children who have fallen behind will need targeted support.

### **Governance and intergenerational solidarity**

Economic, social and health impacts of the COVID-19 pandemic have been asymmetric across age groups. Building back better requires an integrated approach to public governance that anticipates the impact of response and recovery measures across different age cohorts.<sup>47</sup> Making different voices in society heard, both younger and older, is critical to delivering a more inclusive, sustainable and resilient recovery for all generations. Public governance – laws, policies, public institutions, the way decisions are made and public resources are allocated – are crucial to these efforts. Luxembourg has created a legal, institutional and policy framework to empower its youth, which has translated into a trustful relationship between governments and young citizens. In Luxembourg, 80% of young people (aged 15-29) express trust in their government, as compared to an OECD average of 45%.<sup>48</sup> Luxembourg has also lower inequalities between different age groups in most dimensions of life compared to most OECD countries.<sup>49</sup> The OECD report “Fit for all Generations?” shows that in countries with lower levels of inequality among different age cohorts, population-wide life satisfaction tends to be higher.

The pandemic has also shown the importance of intergenerational solidarity. Young people were among the most active in fostering social cohesion and building societal resilience by helping elderly in isolated care facilities, volunteering in charities and providing

46 In 2018, some 55% of 15-year-old students in Luxembourg had an immigrant background, up from 40% in 2009. This is the largest increase observed amongst PISA-participating countries. Amongst these immigrant students, three in eight were socio-economically disadvantaged, a proportion similar to the OECD average.

47 OECD COVID-19 Policy Brief “Youth and COVID 19: Response, Recovery and Resilience”, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/youth-and-covid-19-response-recovery-and-resilience-c40e61c6/>.

48 OECD calculations based on Gallup World Poll Database (2019 or latest year available).

49 OECD Report on “Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?”, <http://www.oecd.org/gov/governance-for-youth-trust-and-intergenerational-justice-c3e5cb8a-en.htm>.

educational, peer-to-peer mental health advice to support adolescents and young adults in confinement.<sup>50</sup> Moving forward, it is crucial to continue engaging and empowering our youth to sustain and leverage their skills in mitigating the crisis and fostering our societies' resilience against future shocks.

### **Responsiveness to the needs of citizens and governing a complex agenda**

The COVID-19 crisis has highlighted the vulnerability of several of our fundamental and inter-connected systems, including healthcare, social protection, education, value chains, production networks, financial markets, mass transit system and ecosystems. A coherent recovery, aligned with aspirations for inclusiveness, sustainability and long-term goals such as the SDGs, is an unprecedented governance challenge. The OECD's work aligning institutional mechanisms for the implementation of the SDGs (policy coherence for sustainable development), highlights eight principles that should guide the COVID-19 recovery. These are: political commitment at the highest level; a strategic long-term vision; policy integration; whole-of-government coordination; engagement of subnational levels of government; engaging stakeholders; analyzing policy impacts; and strengthening monitoring, reporting and evaluation systems.

To track progress on the various dimensions that matter for people's lives and support evidence-based policies that can deliver to current and future generations, the OECD is championing the use of well-being metrics amongst its members and partners. In addition to monitoring performance in its 11 well-being dimensions over time, Luxembourg's Well-being framework has also been effective in tracking the impacts of the COVID-19 crisis, enabling responsive government action.

The Luxembourg index of Well-being shows an increase in trust in institutions in recent years<sup>51</sup>, which is rather uncommon when compared to other OECD countries. Trust in government is also relatively high, second in the OECD only to Switzerland. In 2018, 78% of the population in Luxembourg expressed confidence in the national government, compared to the OECD average of 45%.<sup>52</sup> Citizen's trust in government is an essential condition for implementing ambitious policies such as the European Green Deal. Evidence from other countries shows that government's responsiveness (adaptation of services) and reliability (capacity to commit and lock-in reforms) are the two main drivers of people's

50 OECD COVID-19 Policy Brief "Youth and COVID 19: Response, Recovery and Resilience", <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/youth-and-covid-19-response-recovery-and-resilience-c40e61c6/>.

51 Statistics Portal Grand Duchy of Luxembourg, Statnews Nr. 36, Le confinement a dégradé le bien-être des résidents 13/11/2020,

<https://statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2020/11/20201113/20201113.pdf>.

52 OECD Policy Brief, COVID-19: Protecting people and societies, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126\\_126985-nv145m3l96&title=COVID-19-Protecting-people-and-societies](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126985-nv145m3l96&title=COVID-19-Protecting-people-and-societies), p. 17.

trust in government; investing in them would help support a greener and more inclusive recovery in Luxembourg.

Based on the eight principles of policy coherence for sustainable development mentioned above, the OECD is already working with Luxembourg's Government to strengthen existing institutional mechanisms to address synergies, manage trade-offs and avoid negative spillovers when implementing policies to meet the SDGs, and improving capacities across the public administration to apply coherent and integrated policy-making.

### **International cooperation and solidarity**

As we emerge from the pandemic, reinvigorated international cooperation is called for in many areas. Most crucial of all is climate, where stronger commitments and more determined action are both urgently needed. Luxembourg can contribute by strengthening measures to achieve carbon neutrality and step up as an international leader in driving the alignment of capital flows with climate objectives, building on innovative initiatives such as the Green Stock Exchange<sup>53</sup>. The government committed to develop a national green finance strategy and is active internationally in this area. It could go even further by strengthening the legal framework to account for environmental risks and impacts in investment decisions, broadening its scope beyond climate finance (e.g. to biodiversity, circular economy), and better exploiting synergies with financial technologies (FinTech) and foreign direct investment. In order to ensure the credibility of green financial products and avoid “greenwashing”, it should also develop indicators to monitor the environmental impact of investments financed by these products. The climate framework law offers the opportunity to enshrine in legislation the commitment under the Paris Agreement to align capital flows with climate objectives.

### **What the OECD is doing to help its Members re-build from the crisis**

Recovery policies should put people and the planet first. The OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth provides a taxonomy for countries to consider the kind of growth they want to achieve. The framework examines how policies can enable people and businesses to fully contribute to the economy and gain their fair share of the growth dividend. The framework proposes action along three main axis of intervention – investing in people and places left behind; making labour markets inclusive and boosting business dynamism; and facilitating an effective and responsive government. The OECD would be delighted to support Luxembourg in applying this framework to ensure an inclusive recovery.

53 <https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly-investment/luxembourg-green-exchange>.



As part of the OECD's response to the COVID-19 crisis, we launched a Digital Hub on Tackling the Coronavirus in March 2020 to facilitate co-ordination and contribute to the necessary global action in confronting this enormous collective challenge. The Hub provides a single entry point to OECD's data, analysis and recommendations on the health, economic, social, environmental and governance impacts of COVID-19. It already has around 170 policy briefs on how COVID-19 affects all the fields of the OECD's work.

At the OECD's 2020 Ministerial Council Meeting, "The Path to Recovery: Strong, Resilient, Green and Inclusive", OECD members committed to ensuring an inclusive, green and resilient recovery. They asked the OECD to continue its work on the multi-dimensional measurement of how the economy operates and how it delivers for people and for businesses. OECD leaders asked us to develop an indicator dashboard that could include both traditional economic factors such as GDP and employment as well as environmental and social dimensions related to sustainability, inclusion and well-being, in line with the Sustainable Development Goals. We are working hard to deliver on these commitments and look forward to supporting our Members as they build a strong, resilient, green and inclusive recovery.

In the words of Winston Churchill, "Never let a good crisis go to waste". Robust institutions, high employment and income levels, low levels of inequality and poverty will help Luxembourg as it battles through the challenges. Nevertheless, Luxembourg should use this crisis to build back better and to make the economy greener, more sustainable and more inclusive. The tools and momentum at the European level, will be instrumental to achieve this. Because of its strong trade and financial linkages with euro area partners, it is paramount for Luxembourg that the EU-wide recovery is robust.

The OECD, with its evidence, expertise and policy advice in the numerous dimensions of well-being, inclusiveness and sustainability, is here to support Luxembourg and the EU in these challenging times.



# De la philosophie de l'individu à la philosophie du sujet

NORBERT CAMPAGNA

## Introduction

Le Luxembourg est-il un pays individualiste ? Héberge-t-il une société individualiste ? Ou, pour le dire encore autrement, la société luxembourgeoise est-elle une société d'individus ? Et dans l'affirmative, doit-on – et pourquoi précisément – s'en inquiéter ? Et à supposer qu'il faille s'en inquiéter, que doit-on faire pour minimiser ou neutraliser les risques liés à l'individualisme ?

N'étant pas sociologue, je m'abstiendrai de donner une réponse à la première de ces questions, quitte à me permettre, dans ce qui suit, quelques allusions à la société luxembourgeoise. Si certaines observations peuvent faire penser que la société luxembourgeoise n'est pas individualiste, d'autres observations pourraient par contre le suggérer. Encore faudrait-il, avant de valider l'interprétation qui est donnée de certains faits observables, savoir ce qu'est au juste l'individualisme. A quoi bon en effet débattre d'une question ou d'un problème, si on n'a pas une compréhension suffisamment claire de l'une des notions qui se situent au cœur de ce problème ? Distinguons donc clairement quatre questions : Le Luxembourg est-il une société individualiste ? Comment se comportent les Luxembourgeois ? A quoi reconnaît-on un comportement individualiste ? Qu'est-ce qu'au juste l'individualisme ?

Etant philosophe, je ne m'abstiendrai pas, bien au contraire, de me livrer à une analyse de la notion d'individualisme. Ma réponse ne répondra pas directement à la question qui intéresse le sociologue<sup>1</sup>, mais elle lui livrera des éléments sans lesquels il ne pourra pas utilement s'atteler à sa tâche. Pour donner une idée de ce qu'est l'individualisme, je me tournerai, dans la première partie de cette contribution, vers les pages lumineuses qu'Alexis de Tocqueville a consacrées à l'individualisme démocratique dans le second volume de son œuvre majeure *De la démocratie en Amérique*, volume paru en 1840 et

1 Ayant horreur de l'écriture inclusive, je tiens à préciser à cet endroit que la forme grammaticale du masculin doit être entendue comme incluant le féminin.

qui confronte les sociétés démocratiques, dont Tocqueville annonce l'avènement, avec les problèmes qui les menacent, et qu'il serait donc bien d'affronter avant qu'ils aient eu le temps de se transformer en problèmes insolubles, mettant en danger l'existence même de ce qui, aux yeux de Tocqueville, constitue la valeur essentielle, à savoir la dignité humaine. Tocqueville a clairement pointé du doigt les risques liés à l'individualisme démocratique. La présentation de ces risques constituera la seconde partie de ma contribution.

Si les deux premières parties de ma contribution sont consacrées à Tocqueville, les troisième et quatrième parties font référence au Luxembourg. Dans la troisième partie, j'analyse brièvement ce que j'appelle le « discours sentimentaliste », un discours dont la journaliste Tessie Jacobs de l'hebdomadaire *Woxx* est une représentante paradigmatique. Ce type de discours me semble être tributaire de l'individualisme, et ce dans la mesure où il fait de chaque individu un critère ultime du vrai et du faux.

La quatrième et dernière partie de ma contribution mettra en lumière la distinction que je tiens à faire entre l'individu et le sujet, une distinction fondée sur le fait que le sujet se conçoit comme visant l'universel, alors que l'individu reste englué dans le particulier. L'individu est content si on le laisse faire ce qu'il veut et il se désintéresse des conditions qui rendent sa liberté possible; le sujet, par contre, ne conçoit jamais sa propre liberté indépendamment des conditions qui la rendent possible. Je mettrai ces réflexions générales en rapport avec des phénomènes observables au Luxembourg.

## 1. De l'individualisme chez Alexis de Tocqueville

C'est dans le deuxième chapitre de la deuxième partie du second volume de sa *Démocratie en Amérique*, que Tocqueville parle « De l'individualisme dans les pays démocratiques » – pour citer le titre du chapitre. Assez court (2 pages dans l'édition des *Œuvres complètes* éditées chez Gallimard), mais très dense, ce chapitre vise à cerner au plus près ce qui, aux yeux de Tocqueville, constitue une pièce centrale de l'anthropologie démocratique. Entendons par là la vision qu'une société démocratique a de l'être humain, une vision qui à la fois procède des relations qui s'établissent entre les êtres humains, mais qui ensuite rétroagit sur ces relations. Si Tocqueville s'accorde avec Marx pour dire que la conscience que nous avons de notre être procède de notre être, il admet également – et Marx, lorsqu'il ne veut pas forger des formules percutantes pour se démarquer aussi nettement que possible de ses adversaires idéalistes, le fait d'ailleurs aussi –, que cette conscience que nous nous faisons de notre être a à son tour un impact sur l'être, et plus particulièrement sur notre être-ensemble.

L'individualisme, écrit Tocqueville, « est une expression récente qu'une idée nouvelle a fait naître », et il ajoute que cet individualisme est « d'origine démocratique ». <sup>2</sup> L'individualisme est donc né avec la société démocratique, et ce non seulement dans un sens purement chronologique – en même temps que –, mais aussi et surtout dans un sens que l'on pourrait qualifier de causal : la démocratisation de la société a conduit à l'individualisme. Il n'y a donc pas simple concomitance, mais dépendance.

L'idée nouvelle qui a fait naître l'individualisme est l'idée d'égalité naturelle entre les êtres humains, idée qui, au sein de la société démocratique, ne vaut pas seulement dans un sens abstrait ou théorique – l'idée d'égalité des hommes devant Dieu, pour les chrétiens, ou celle d'égalité 'devant la raison', chez Kant et certains autres philosophes des Lumières<sup>3</sup> –, mais elle prend forme et vie dans le quotidien. La société démocratique a amené l'idée d'égalité du ciel de Dieu ou du monde abstrait de la raison sur la terre des hommes. Elle a mis fin au paradoxe qui consistait à se concevoir abstraitement comme égaux, mais à se traiter concrètement comme inégaux. Désormais, la pratique correspond à la théorie et les inégalités qui existent ne sont que des inégalités fonctionnelles, des inégalités liées aux fonctions et non à la nature des êtres qui occupent ou exercent ces fonctions. L'être humain A est par nature l'égal de l'être humain B, quitte à ce que la fonction de professeur exercée par l'être humain A fonde une inégalité fonctionnelle par rapport à la fonction d'élève de l'être humain B.

La nature, dans la conception démocratique, cesse ainsi d'être un ordre différencié, composé de maillons qui se tiennent du haut au bas d'une chaîne – « the great chain of being », comme l'appelait Arthur Lovejoy<sup>4</sup> dans son livre éponyme –, pour devenir un espace de l'indifférenciation, donc du même. Tocqueville utilise déjà cette image de la chaîne : « L'aristocratie avait fait de tous les citoyens une longue chaîne qui remontait du paysan au roi ; la démocratie brise la chaîne et met chaque anneau à part ». <sup>5</sup>

Dans l'ordre ancien, l'être humain était, pour ainsi dire, individualisé par quelque chose qui le dépassait, et son individualité lui était donnée. Il était ce qu'il était du fait de sa naissance et non pas d'un quelconque choix volontaire. On ne devenait pas noble ou manant, mais, si je puis me permettre l'expression, on le naissait. <sup>6</sup> Dans la conception démocratique, les choses se présentent de manière différente : on ne naît pas ceci ou cela,

2 Tocqueville (1961), p. 105.

3 Une égalité abstraite qui pouvait très bien s'accommoder d'une inégalité juridique.

4 Lovejoy (1936).

5 Tocqueville (1961), p. 106.

6 Précisons : Les familles nobles faisaient remonter leurs origines à un aïeul dont la valeur naturelle le rendait digne du statut de noblesse, statut qu'il transférait ensuite à ses descendants. Les choses ont bien entendu changé à partir du jour où, notamment pour renflouer les caisses de l'Etat, la royauté a mis les titres de noblesse en vente.

mais on le devient.<sup>7</sup> L'individualisation, définie en partie par le rôle que l'on va jouer dans la société, est conçue comme le résultat d'un choix, mais d'un choix qui est conçu comme isolant de la masse. Dans la société aristocratique, on avait son identité individuelle à l'intérieur d'un ordre naturel stratifié qui, donc, différençiait ; dans la société démocratique, on n'acquiert cette identité individuelle qu'en s'isolant, qu'en se différençant de manière consciente.

On comprendra dès lors que Tocqueville propose la définition suivante de l'individualisme : « L'individualisme est un sentiment réfléchi et paisible qui dispose chaque citoyen à s'isoler de la masse de ses semblables et à se retirer à l'écart avec sa famille et ses amis ; de telle sorte que, après s'être ainsi créé une petite société à son usage, il abandonne volontiers la grande société à elle-même ».<sup>8</sup>

Tocqueville prend bien soin de distinguer l'individualisme de l'égoïsme, ce dernier étant qualifié de « vice aussi ancien que le monde ».<sup>9</sup> L'égoïste peut bien vouloir prendre en main le sort de la « grande société », mais il ne le fera alors que dans son propre intérêt, et non pas dans celui de la société dans son ensemble. L'égoïste accomplira des actions d'éclat s'il pense en tirer un quelconque avantage, matériel, social ou même seulement symbolique. L'individualiste, par contre, se retire dans sa « petite société », pour y vivre sa petite vie, au sein de sa petite maison, avec sa petite famille et son petit cercle d'amis. L'individualiste est celui qui se détourne des affaires du monde pour cultiver son jardin et, comme le chantait Georges Brassens, vivre heureux au pied de son arbre dont il ne doit pas s'éloigner et qu'il ne doit jamais quitter des yeux.

Cet individualisme est, aux yeux de Tocqueville, l'apanage de la classe moyenne, de cette classe dont les membres ne sont « plus assez riches et assez puissants pour exercer une grande influence sur le sort de leurs semblables », mais qui « ont acquis cependant ou ont conservé assez de lumières et de biens pour pouvoir se suffire à eux-mêmes », tout en se figurant « volontiers que leur destinée tout entière est entre leurs mains ».<sup>10</sup>

Sans disposer de données quantitatives précises, je pense néanmoins pouvoir dire que cette description correspond, dans l'ensemble, à la société luxembourgeoise actuelle, quitte à devoir admettre que le nombre de ceux qui ne réussissent plus à conserver assez de biens

7 Je me réfère ici bien évidemment à la célèbre formule de Simone de Beauvoir : « On ne naît pas femme, on le devient ».

8 Tocqueville (1961), p. 105. Notons que Georges Palante fait la distinction entre ce qu'il appelle la doctrine sociale de l'individualisme et la sensibilité individualiste. La première a trait à l'*homo oeconomicus* des théories économiques classiques, alors que la sensibilité individualiste « suppose un vif besoin d'indépendance » et renvoie à un « vif sentiment de la barrière qui sépare les moi, qui les rend incommunicables et intangibles » (Palante 1995, p. 4-5).

9 Tocqueville (1961), p. 105.

10 Tocqueville (1961), p. 106.

pour se suffire à eux-mêmes, ainsi que le nombre de ceux qui, dans le cadre d'une institution scolaire à la dérive, n'acquièrent plus assez de lumières pour se suffire à eux-mêmes, est en constante augmentation.

Si Tocqueville distingue conceptuellement l'individualisme de l'égoïsme, il n'en affirme pas moins que ce dernier est la suite du premier.<sup>11</sup> L'individualisme porte d'abord les êtres humains à s'isoler les uns des autres, et une fois qu'ils sont ainsi isolés, les autres disparaissent de leur regard et ce dernier ne peut dès lors plus se porter que sur eux-mêmes. Et à défaut de pouvoir aimer les autres dont on s'est isolé, ou à s'occuper d'eux – hormis ceux qui constituent l'étroit cercle familial ou amical –, l'individu démocratique est porté à ne plus rien « rapporter qu'à lui seul et à se préférer à tout », devenant par là, de surcroît, un égoïste – mais un égoïste qui ne cause pas nécessairement de tort direct à autrui.<sup>12</sup>

Tel que caractérisé par Tocqueville, l'individualisme s'inscrit dans un ensemble de ruptures : rupture avec un ordre naturel différencié, rupture avec les autres, rupture avec le passé, ... Et il s'agit là, notons-le, de ruptures volontairement choisies et revendiquées et non pas de ruptures subies. Il ne faut donc pas confondre l'individualiste qui s'isole de la société avec le sans-abri qui subit un tel isolement. L'individualiste assume son choix et pense pouvoir, par son choix, enfin prendre sa destinée entre ses mains. L'individualiste veut faire de sa vie ce que bon lui semble, et l'isolement doit précisément créer un microcosme dont la destinée lui semble être entièrement entre ses mains.

L'individualisme démocratique procède ainsi d'une philosophie de la toute-puissance, mais d'une toute-puissance qui se limite d'emblée à une sphère bien réduite. Il est en ce sens tributaire d'une modernité qui, radicalisant à l'extrême, et la trahissant par là aussi, la philosophie de l'autonomie de la raison, telle que nous la trouvons chez Immanuel Kant par exemple, fait de l'individu et de ses désirs immédiats le centre des choses.

Dans son célèbre ouvrage *Der Einzige und sein Eigentum*, le contemporain de Tocqueville qu'était Max Stirner (1806-1856) exprime d'une manière on ne peut plus claire et nette l'individualisme le plus extrême. Ne citons ici qu'un passage emblématique de son livre paru en 1845 : « Ich bin aber nicht ein Ich neben andern Ichen, sondern das alleinige Ich: ich bin einzig. Daher sind auch meine Bedürfnisse, meine Taten, kurz alles an mir ist einzig. Und nur als dieses einzige Ich nehme ich mir alles zu eigen, wie ich nur als dieses mich betätige und entwickle. Nicht als Mensch und nicht den Menschen entwickle ich, sondern als Ich entwickle ich – mich ». <sup>13</sup>

11 Tocqueville (1961), p. 105.

12 Tocqueville (1961), p. 105.

13 Stirner (s.D), p. 354.

Pour Stirner, tout commence par et tout finit avec l'individu, comme si celui-ci n'était pas tributaire d'une société qui lui a permis de s'affirmer comme individu. Une philosophie comme celle de Stirner, pour citer Tocqueville, « fait oublier à chaque homme ses aïeux ». <sup>14</sup> Elle le coupe ainsi de son passé et du passé tout court et lui fait ainsi oublier ce que l'on pourrait appeler les conditions de possibilité de son existence et de sa pensée. Si Stirner peut se penser comme unique, c'est précisément parce que d'autres avant lui ont voulu développer l'être humain.

## 2. Les risques de l'individualisme

Tocqueville ne se contente pas de pointer du doigt la progression concomitante de l'individualisme et de l'égalité, mais, et c'est là un élément de sa pensée qu'il est aujourd'hui plus que jamais important de prendre en considération, il attire également l'attention sur les risques que l'individualisme fait courir, non pas seulement à la société dans son ensemble, mais aussi aux individus eux-mêmes. Pour se faire comprendre par ses contemporains, Tocqueville ne leur parle pas l'ancien langage communautariste ou collectiviste, qui condamne le repli individualiste en exaltant la cohésion sociale et en exigeant l'abandon de la liberté que celle-ci semble rendre nécessaire, mais il leur parle le nouveau langage de la liberté qu'ils prétendent fonder sur les ruines de l'ordre ancien dont ils veulent entièrement s'émanciper. Si les sociétés démocratiques veulent avoir la liberté, elles doivent se prémunir contre l'individualisme. Ou pour le dire encore autrement : Si les sociétés démocratiques veulent avoir une liberté qui fasse sens, une liberté qui ne se réduit pas au « Fais ce que voudra » des Thélémites rabelaisiens, elles doivent se méfier des leurres d'une liberté entendue de manière individualiste.

L'individualisme nous incite en effet à croire que notre liberté consiste dans le fait de n'être lié par absolument rien de ce qui nous précède ou de ce qui nous caractérise, de n'avoir pas d'autres devoirs que ceux que nous acceptons librement et souverainement, et dont nous pensons pouvoir nous délier tout aussi librement et souverainement. Nos devoirs nous semblent ne découler que de notre acte de volonté et non pas de notre situation objective ou de notre nature humaine.

Parmi ces devoirs, il y a celui de l'engagement public. Lors de son séjour aux Etats-Unis, Tocqueville a pu voir que lorsque les citoyens étaient obligés de s'occuper eux-mêmes des affaires publiques et qu'ils ne pouvaient pas se reposer sur l'action d'une administration qui faisait tout à leur place, ils percevaient très clairement qu'ils n'étaient pas aussi indépendants

<sup>14</sup> Tocqueville (1961), p. 106.



les uns des autres qu'ils auraient pu le croire, mais qu'ils avaient bien plutôt besoin les uns des autres pour atteindre leurs buts, individuels aussi bien que collectifs.

Lorsque les individus ne voient plus qu'eux-mêmes, lorsqu'ils se replient sur eux-mêmes, lorsqu'ils perdent conscience du fait que leur liberté n'existe que dans un cadre général dont ils doivent s'occuper et qu'ils doivent aussi cultiver, au sens où on cultive une plante pour la faire croître, cette liberté risque de leur échapper. Nous oublions souvent que notre liberté ne peut exister que dans un espace commun de liberté, et si nous ne sommes pas prêts à préserver cet espace commun dans lequel toutes les libertés peuvent se déployer, notre propre liberté perdra ce qui la rend possible.

En se libérant des liens sociaux, en s'isolant, l'individu croit donc devenir libre, mais il ne fait que préparer la fin de sa propre liberté. Certes, des individus isolés comme Henry David Thoreau<sup>15</sup> peuvent se permettre le luxe d'aller vivre au fond des bois dans une petite cabane. Mais ils ne peuvent se permettre ce luxe qu'aussi longtemps que des millions d'autres êtres humains s'engageront pour préserver un ordre constitutionnel qui interdit au gouvernement d'envoyer l'armée saccager sans bonne raison la cabane de Thoreau et pour emprisonner ce dernier.

### 3. Le discours sentimentaliste

S'il est une tâche à laquelle la philosophie sociale et politique doit aujourd'hui s'atteler, c'est sans conteste celle de l'élaboration d'une conception de l'être humain qui conçoit ce dernier simultanément comme sujet de droits et comme sujet de devoirs. Or une telle pensée renvoie à la question de l'origine des droits et des devoirs de l'être humain : Pourquoi avons-nous des droits et des devoirs ? Et n'en déplaît-elle pas aux défenseurs de la cause animale – avec qui je partage, je tiens à le dire tout de suite, le souci du bien-être animal –, les êtres humains sont à ce jour la seule espèce vivante connue qui soit sujet de droits et de devoirs.<sup>16</sup> Et ce qui nous donne ce statut privilégié, c'est le fait de posséder la raison, cette faculté qui nous permet de prendre de la distance par rapport à notre être purement empirique, à nos désirs, nos passions, etc.

S'il est vrai que nous devons aujourd'hui lutter contre ceux qui, au nom de telle ou telle religion théiste ou de telle ou telle idéologie politique, veulent nous *empêcher* de développer la raison en cherchant à nous terroriser avec des actes barbares, il me semble tout aussi vrai que nous devons lutter contre ceux qui, au nom de la religion d'un soi-disant épanouissement

<sup>15</sup> Thoreau (1854).

<sup>16</sup> Je parle ici de droits *moraux*. Je suis bien conscient que dans un système juridique, les animaux peuvent être pensés comme ayant des droits, la fiction étant un instrument dont les juristes se servent depuis belle lurette et qui est aussi parfois utile. Mais il convient de toujours distinguer la fiction de la réalité.

de soi, ou bien au nom d'un respect absolu des états d'âmes ou des sentiments des individus, veulent nous *induire* à renoncer à faire de l'espace public un espace de discussion critique.

Le 14 juin 2019, Tessie Jacobs écrivait dans un article publié dans l'hebdomadaire *Woxx* : « Wenn eine homosexuelle Person etwas als homofeindlich empfindet, dann ist es das auch ».<sup>17</sup> Cette affirmation me semble être tributaire d'une forme extrême de l'individualisme, et ce dans la mesure où elle fait d'un sentiment purement individuel un critère ultime de vérité ou de réalité. Tessie Jacobs ignore probablement que son affirmation correspond à la lecture la plus radicale que l'on puisse donner du principe du philosophe grec Protagoras, selon lequel l'homme est la mesure de toute chose. Protagoras semble avoir laissé la porte ouverte à plusieurs interprétations de sa célèbre affirmation, l'homme auquel il se réfère pouvant être entendu au sens très général de « être humain » ou alors au sens particulier de « individu », avec, entre les deux, l'être humain appartenant à une certaine culture déterminée.

Dans un autre article publié dans le *Woxx*, Tessie Jacobs prend aussi fait et cause pour une jeune fille noire qui s'est sentie offensée par le fait que lors d'une représentation estudiantine, le rôle d'un Noir ait été joué par un étudiant blanc qui s'était enduit le visage de cirage – ou d'une quelconque autre matière destinée à lui donner l'aspect d'un Noir. Le fait que cela se soit passé au moment où le mouvement *Black lives matter* était à son apogée a bien entendu servi d'amplificateur à l'affaire. Dans ce cas également, le sentiment de la jeune fille noire valait comme critère de réalité ou de vérité : si une personne noire ressent quelque chose comme raciste, alors c'est raciste.

Si une personne frileuse me disait qu'étant donné qu'elle ressent l'eau comme froide, l'eau *est* froide, je lui rétorquerais probablement que l'eau en elle-même n'est ni froide, ni tiède, ni chaude, mais qu'elle a toutefois en elle-même une certaine température mesurable à l'aide d'un thermomètre. Le froid, le tiède ou le chaud n'expriment que le ressenti d'une température, et, selon le cas, une température de 20 degrés peut être ressentie comme froide par une première personne, comme tiède par une deuxième et comme chaude par une troisième. Mais aucune de ces trois personnes ne peut réclamer pour elle le droit d'affirmer que l'eau *est* ceci ou cela.

Le cas du racisme ou de l'homophobie sont certes bien plus complexes que celui de l'eau, mais il y a néanmoins des points communs. Le fait qu'une personne noire ressente une représentation comme raciste peut, et dans certains cas même, doit nous inciter à regarder la chose de plus près, et il en va de même lorsqu'une personne homosexuelle affirme ressentir une remarque comme homophobe. Mais le ressenti individuel ne saurait en aucun cas servir de critère infaillible, comme semble le sous-entendre Tessie Jacobs. Le

<sup>17</sup> Tessie Jacobs, in *Woxx* 14 juin 2019, p. 7.

dogme de l'infailibilité du sentiment individuel est tout aussi inacceptable pour une société républicaine fidèle à ses origines que le devrait être le dogme de l'infailibilité du pape pour une communauté chrétienne fidèle à ses origines.

Par « discours sentimentaliste » j'entends ce type de discours qui, au lieu de placer la raison commune au centre, fait tout tourner autour des sentiments individuels et isole ainsi les individus les uns des autres, les sentiments étant par nature individuels, car incommunicables, alors que la raison est ce qui nous permet de communiquer. Je ne peux pas ressentir le sentiment d'autrui, mais je peux comprendre ses raisons.

#### 4. De la philosophie de l'individu à la philosophie du sujet

Dans cette dernière partie de ma contribution, je voudrais très brièvement esquisser la philosophie du sujet qui, à mes yeux, doit remplacer la philosophie de l'individu qui est aujourd'hui dominante et qui risque de conduire à la disparition de la liberté.

Quelle est la différence entre le sujet et l'individu<sup>18</sup> ? Pour le dire très simplement : L'individu ne s'intéresse qu'à sa liberté, le sujet s'intéresse aussi et surtout aux conditions de possibilité de la liberté. L'individu considère SA liberté comme quelque chose qu'il doit protéger, le sujet considère LA liberté comme quelque chose qu'il faut protéger, aussi, et parfois même surtout, contre l'individu ou par rapport à l'individu. Alors que l'individu se replie sur lui-même, qu'il cesse de s'intéresser à la chose publique – la *res publica* –, qu'il oublie que la liberté est tout aussi menacée par sa propre inactivité publique que par l'activité publique de l'Etat, le sujet voit clairement que la liberté, et donc aussi sa liberté, ne peuvent être préservées que s'il participe activement à la conservation d'un espace public et s'il intervient dans cet espace public. Cette intervention doit toutefois être une intervention informée et soucieuse de prendre en considération tous les points de vue.

Or c'est bien ici que le bât blesse, et ce de plus en plus. Les réseaux sociaux pourraient constituer un espace public virtuel susceptible de promouvoir un débat public universel – ils me permettent de discuter en temps réel avec quelqu'un situé à dix mille de kilomètres de chez moi. Malheureusement, on n'y retrouve le plus souvent que des inanités proférées par

18 C'est vers le milieu du 18<sup>e</sup> siècle que le mot « individu » quitte les sphères des sciences naturelles et de la logique pour prendre place au sein des sciences sociales, où la notion reste toutefois attachée aux notions de particularisme, d'isolation, de calculabilité, etc. (voir Rauscher 1976, p. 290, colonne 1). Notons toutefois que Rauscher se trompe d'une décennie lorsqu'il écrit : « In positiver Bedeutung wurde der Begriff dagegen in England rezipiert, wo das Wort 1833 [sic] durch die Übersetzung von Tocquevilles ‚De la démocratie en Amérique‘ eingeführt worden war » (ibid.). Tocqueville n'ayant publié son chapitre sur l'individualisme qu'en 1840, la date de 1833 est fautive. Retenons néanmoins que si sur le continent la notion a plutôt une connotation négative, les Anglais lui donnent une connotation positive.

des gens qui se croient habilités à se prononcer sur tout et n'importe quoi, sous prétexte que, dans une démocratie, toutes les voix doivent être considérées comme ayant la même valeur.

S'il est exact de dire que la voix d'un individu vaut la voix d'un individu ou que la voix d'un sujet vaut la voix d'un sujet, il ne me semble toutefois pas exact de dire que la voix d'un individu vaut la voix d'un sujet. La voix du sujet est une voix informée, celle de l'individu une voix non-informée. L'individu ne veut que se faire entendre, le sujet veut aussi se faire comprendre et est soucieux de préserver la valeur de l'espace public, réel ou virtuel, dans lequel il se fait entendre et comprendre.

Il ne s'agit pas ici pour moi de plaider en faveur d'une quelconque censure étatique. Après tout, ceux qui exercent le pouvoir sont souvent tout aussi individus que ceux sur lesquels ils exercent le pouvoir. Si censure il doit y avoir, elle devrait prendre la forme d'une autocensure. Si l'individu est celui qui dit quelque chose chaque fois qu'il a envie de dire quelque chose, le sujet est celui qui dit quelque chose chaque fois qu'il estime être de son *devoir* de dire quelque chose – il est bien entendu question ici du discours public.<sup>19</sup> A la logique de l'envie se substitue la logique du devoir, la première étant caractéristique d'une philosophie de l'individu, alors que la seconde appartient à une philosophie du sujet.

Le citoyen est, si l'on veut, l'avatar politique du sujet. Si aujourd'hui nous nous sommes habitués à réclamer le *droit* de participer activement à la vie politique de la société dans laquelle nous vivons, force est de constater que le nombre de ceux qui y participent activement – et durablement – a tendance à baisser. Mais même lorsque ce droit est exercé, il l'est selon une logique individualiste : on ne participe que lorsqu'on est directement concerné et, par ailleurs, on ne se situe pas dans une logique de préservation des conditions de possibilité de la liberté, mais on veut très souvent uniquement obtenir satisfaction pour soi-même.

Il serait grand temps de concevoir la participation politique comme un devoir, une participation politique qui ne doit bien entendu pas se résumer à l'exercice du devoir électoral. Encore faudra-t-il aussi faire en sorte que l'on soit à la hauteur de ce devoir de citoyenneté, que l'on s'en montre digne. Hurler à tue-tête dans la rue en brandissant une pancarte ou une banderole ne fait pas encore de quelqu'un un citoyen.<sup>20</sup> Avant de s'engager dans un quelconque combat, le citoyen s'informe, considère tous les points de vue et préfère un discours argumenté à un slogan simplificateur ou, pire, à un *tweet*.

19 La différence entre le comptoir d'un bistrot et la rubrique des Lettres à la rédaction d'un journal ou un quelconque autre moyen de communication public est qu'au bistrot, on peut dire ce qu'on veut, alors que dans les médias on ne devrait dire que ce que l'on estime devoir dire.

20 Le « Fuck me, not the planet » qu'on a pu lire sur une pancarte lors de la manifestation contre la politique climatique actuellement pratiquée véhiculait tout, sauf un message *politique*. Il s'agissait bien plutôt de « faire le *buzz* », pour employer une expression à la mode.

Encore faudrait-il que les hommes et femmes politiques se montrent à la hauteur et qu'ils se libèrent aussi de leur point de vue étriqué et s'interrogent également sur les conditions de possibilité de la liberté et du rôle de condition de possibilité qui revient dans ce contexte au parlement et aux débats parlementaires. A l'heure où j'écris ces lignes, la majorité parlementaire actuelle semble refuser la création d'une Commission d'enquête parlementaire pour faire toute la lumière sur le surcoût de 140 millions d'euros d'un satellite militaire. La transparence la plus absolue des décisions politiques étant l'une des principales conditions de possibilité d'une démocratie parlementaire au service de la liberté, la décision de la majorité parlementaire actuelle revient à creuser, encore un peu plus, la tombe d'une telle démocratie parlementaire. Et une remarque analogue vaut pour un parlement qui est, comme l'actuel parlement luxembourgeois – mais ses prédécesseurs n'étaient pas mieux –, à la botte du gouvernement.

L'individu se désintéresse de ces questions de politique constitutionnelle aussi longtemps qu'on lui laisse sa liberté d'aller et venir. Et lorsqu'on lui limite cette liberté, comme c'est le cas avec les mesures prises dans le cadre de la prévention du COVID-19, il proteste tout au plus contre ces mesures, mais ne s'interroge pas sur les rapports entre le gouvernement et le parlement et sur le fonctionnement de notre démocratie. Or c'est précisément ce fonctionnement qui intéresse le sujet.

## Conclusion

Dans le cadre de la crise actuelle du COVID-19, de nombreuses personnes protestent contre des restrictions de libertés qui les affectent directement. Ces personnes ressentent directement le fait de ne plus pouvoir se déplacer librement entre 23 heures et 6 heures. Lorsque toutes les restrictions que nous connaissons actuellement auront disparu, ces personnes cesseront de protester, car elles pourront à nouveau faire ce qu'elles veulent. Pour elles, les questions de politique constitutionnelle sont sans intérêt. Or ce sont précisément ces questions qui concernent les conditions de possibilité de la liberté. L'individu, comme je l'ai dit, ne veut que préserver sa liberté, alors que le sujet veut aussi et surtout préserver les conditions de possibilité de la liberté. Il pourra le faire de différentes manières : en s'engageant dans un parti politique, en devenant membre d'une ONG, en s'exprimant de manière argumentée dans les médias, etc.

## Bibliographie

LOVEJOY, ARTHUR ONCKEN (1936) : The Great Chain of Being: A Study of the History of an Idea. Harvard University Press.

ALANTE, GEORGES (1995) : L'individualisme aristocratique. Textes choisis et présentés par Michel Onfray, Paris, Les Belles Lettres.

RAUSCHER, ANTON (1976) : Individualismus. In : RITTER, JOACHIM & GRÜNDER, KARLFRIED (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 4: I-K, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

STIRNER, MAX (S.D.) : Der Einzige und sein Eigentum, Berlin, Verlags-Gesellschaft m.b.H.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1961) : De la démocratie en Amérique, Volume I, Tome II, Paris, Gallimard.

THOREAU, HENRY DAVID (1854) : Walden; or, Life in the Woods. Ticknor and Fields, Boston.

# Die Pandemie als Weckruf

WOLFGANG KESSLER

## Warum es nach der Corona-Krise keine Rückkehr zur Normalität des Neoliberalismus geben darf

Ein Jahr dauert die Corona-Krise nun schon – in Europa und weltweit. Da ist es verständlich, dass die Sehnsucht nach einer Rückkehr zur Normalität vor der Krise wächst, in der Politik und bei den Bürgerinnen und Bürgern, die ihr altes Leben wieder führen wollen. Doch was heißt Normalität? Meint dies eine Rückkehr zum neoliberalen Immer-Schneller-Mehr Kapitalismus, wie er vor der Krise herrschte. Meint dies, dass alle Bürger wieder so viel fliegen, so viel Auto fahren, so viel fossile Energie verbrauchen, so viel konsumieren wie vor der Corona-Krise? Bedeutet Normalität die Rückkehr zu einer Austeritätspolitik, wie sie vor der Krise in den allermeisten Ländern Europas herrschte: Den Staat möglichst schlank sparen, damit sich die Privatwirtschaft freier entfalten kann. Oder schaffen es die Regierungen der Europäischen Union, die Ideologie eines möglichst schlanken Staates bei möglichst freiem Markt zu überwinden und die Austeritätspolitik dauerhaft durch Investitionen in das Gemeinwohl und in eine nachhaltige Wirtschaftsweise zu überwinden? Dann hätten sie verstanden, was die Corona-Krise auch war und ist: ein Weckruf.

## Die Krise als Weckruf

„Die Pandemie ist ein Weckruf, mit Mensch und Umwelt anders umzugehen“, mahnte der deutsche Entwicklungshilfe-Minister Gerd Müller von der sozial-konservativen Christlich-Sozialen Union (CSU). Und der Weckruf des Virus war so laut, dass die Welt des neoliberalen Kapitalismus kräftig durchgerüttelt wurde. Schon nach wenigen Tagen zeigte sich, dass eine Wirtschaftsphilosophie, die vor allem auf den Markt setzt und den Staat zum Statisten für Recht und Ordnung degradiert, tiefen Krisen nicht gewachsen ist. Schon nach den ersten wirtschaftlichen Einbrüchen riefen sogar liberale Politiker und Unternehmer nach dem Staat. Wirtschaftswissenschaftler, die vorher alle staatlichen Ausgaben an dem Ideal einer möglichst geringen Neuverschuldung maßen, plädierten plötzlich für

die Aufnahme von zusätzlichen staatlichen Schulden – je nach Land oft in dreistelliger Milliardenhöhe. Die Regierungen warfen schnell alle Skrupel gegenüber einer staatlichen Einmischung in die Wirtschaft über Bord. Die notorisch zerstrittene Europäische Union arbeitete sich nach anfänglichen Schwierigkeiten zu einem New Deal vor, einem Initiativ- und Investitionsprogramm in einer Gesamthöhe von mehr als 1000 Milliarden Euro. Die deutsche Bundesregierung beschloss staatliche Hilfen für Unternehmen, Selbstständige, Hoteliers, Gastronomen, für Kulturschaffende und Sportvereine – und sie beteiligte sich mit mehr als neun Milliarden Euro an der Rettung der Fluggesellschaft Lufthansa, mit mehr als sechs Milliarden in Form einer direkten Unternehmensbeteiligung.

## Markt gut, Staat böse

Kein Zweifel, die staatlichen Hilfen für die Wirtschaft sind gerechtfertigt, ebenso wie die zahlreichen Appelle an die Solidarität. Aber verwunderlich sind sie dennoch. Denn: Diese Maßnahmen – und auch die Appelle an die Solidarität – markierten eine Abkehr von der Wirtschaftsphilosophie, die seit Jahrzehnten von der Mehrheit der Wirtschaftswissenschaft gepredigt und von der Mehrheit der Politik durchgesetzt wurde: Dass nämlich der Wohlstand aller wächst, wenn die Einzelnen in erster Linie ihren egoistischen Interessen folgen; und dass der freie Markt stets effektiv ist, der Staat aber ein teurer Moloch.

Es war die ehemalige britische Premierministerin Margaret Thatcher, die diese Prinzipien Ende der 1970er Jahre in Politik umsetzte. Man müsse die fettesten Pferde füttern, damit auch für die Spatzen mehr Pferdeäpfel abfallen, sagte sie. Und sie handelte danach: Ihre Regierung senkte Reichen und Unternehmen die Steuern, privatisierte staatliche Dienstleistungen, bekämpfte Gewerkschaften und kürzte Sozialleistungen. Ihr US-amerikanischer Bruder im Geiste, der frühere Präsident Ronald Reagan, brachte die staatsfeindliche Doktrin des Neoliberalismus in seiner Antrittsrede 1981 auf den Punkt: „Die Regierung ist nicht die Lösung der Probleme, die Regierung ist das Problem.“

Zugegeben, viele europäische Regierungen wie jene Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs oder der skandinavischen Länder praktizierten den Neoliberalismus nicht so radikal wie Margaret Thatcher. Und doch senkten sie fast durchweg die Steuern für Unternehmen, privatisierten öffentliche und soziale Dienstleistungen und liberalisierten die Finanzmärkte. Als die Finanzkrise 2008/2009 einmal mehr den Beweis dafür lieferte, dass der Markt allein grundlegende Krisen nicht bewältigen kann, reagierte die Politik ebenfalls mit staatlichen Eingriffen, die sich aber als wenig nachhaltig erwiesen: Sie rettete Banken, führte neue Regeln für Kreditinstitute und neue Aufsichtsorgane ein. Das half kurzfristig, doch langfristig gelang es nicht, das Finanzsystem zu stabilisieren: Im Gegenteil. Sie sozialisierte lediglich die Verluste der Banken, während die Gewinne privat blieben. Sie



tat, was der britische Historiker Tony Judt in seinem 2010 erschienen Buch „Dem Land geht es schlecht“ so beschrieb: „Schnell reduziert sich die Rolle des Staates nach der Krise wieder auf die des Wegbereiters. Die Politik schafft Bedingungen, unter denen die Einzelnen ihre Ziele möglichst frei von staatlicher Bevormundung verwirklichen können.“ Genau so war es nach der Finanzkrise. Und das hatte Folgen.

Während die Politik die Banken stärker regulierte, sammelten sich immer mehr Anlagemilliarden bei jenen Finanzfonds und Vermögensverwaltern, die weniger reguliert sind: bei Finanzkonzernen wie Black Rock, dem größten unter ihnen oder bei den spekulativ agierenden „private equity firms“. Damit erwiesen sich die Regierungen einmal mehr als Wegbereiter für das große Geld. Sie öffneten damit dem Investoren-Kapitalismus fast alle Schleusen – auch jene in die Daseinsvorsorge. Längst sind große Finanzkonzerne an fast allen Aktiengesellschaften beteiligt, private equity Firmen übernahmen auch mittelständische Unternehmen. Namentlich in Deutschland besitzen Anlagefonds und private Konzerne Krankenhäuser, Pflegeheime sowie zehntausende Wohnungen, vor allem in großen Städten.

Was wie ein Wechsel von Eigentümern anmutet, veränderte jedoch die Logik des Wirtschaftens weiter im Sinne des Neoliberalismus: Den Investoren liegen zunächst weder Mieter, Kranke noch Pflegebedürftige am Herzen, sondern möglichst hohe Renditen für die Anleger, deren Vermögen sie verwalten oder für ihre Eigentümer, denen sie hohe Rendite versprochen haben. Mit der Durchkapitalisierung des Sozialstaates wurden die Reichen reicher. Gleichzeitig stiegen die Mieten. Krankenhäuser und Pflegeheime senkten die Kosten, wo sie konnten: bei der Ausrüstung, aber vor allem beim Personal und bei den Löhnen. Die sozialen Risse in der Gesellschaft wurden durch den Wandel hin zum Investoren-Kapitalismus immer größer.

## Fingerzeig der Pandemie

Es sind diese sozialen Risse, die die Pandemie offenlegte: die Risse zwischen angestellten Gutverdienern im Home Office und dem Heer der prekär Beschäftigten in Serviceberufen und in Schlachthöfen; die Risse zwischen Frauen und Männern in ihren unterschiedlichen Rollen; die Risse zwischen jenen, die am Stadtrand oder auf dem Lande mit Garten leben und jenen in anonymen Hochhauskomplexen am Rande großer Städte; die Risse zwischen Kindern aus dem Mittelstand und jenen aus ärmeren Haushalten, die nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten haben, um digital zu lernen. Es fehlt ihnen an Unterstützung. Ihre Eltern haben oft nicht das Geld für Laptops.

Plötzlich zeigten sich die Folgen des Renditedenkens in Krankenhäusern und Pflegeheimen: Es fehlte an Schutzausrüstungen, an Masken, vor allem aber an qualifiziertem

Personal. Einrichtungen, die eine hohe Rendite erwirtschaften müssen, senken die Kosten. „Wir haben die perverse Situation, dass der Druck des Geldes über dem medizinischen Sachverstand steht“, brachte Pedram Emami, Ärztepräsident in der reichen Stadt Hamburg, das Problem auf den Punkt. Wenn dies schon im reichen Hamburg gilt, wie wird es dann in Neapel, Lüttich oder Marseille sein?

Es sind diese sozialen Gegensätze, die die Pandemie für jeden sichtbar machte. Sichtbar wurde auf diese Weise auch die Krise des Neoliberalismus. Sie zwang die Regierenden zum Handeln. Das Ziel einer möglichst geringen Neuverschuldung scheint erst einmal Geschichte. Ganz im Gegensatz zu den Dogmen von Margaret Thatcher und Ronald Reagan erwies sich der Markt als Problem und der (Sozial-)Staat als Lösung. Auf der ganzen Welt zeigte sich eines: Je weniger das Soziale in einem Land zählt, desto stärker schlitterten die Länder in die Krise.

Dazu kommt, dass die Pandemie auch die Belastung von Klima und Umwelt durch den Wachstums-Kapitalismus schonungslos entlarvte. Kaum wurden der Wirtschaft Grenzen gesetzt, verbesserte sich die Luft in Mailand, Marseille oder Brüssel. Chinesen sahen nach dem Lockdown in Wuhan plötzlich wieder den Himmel. Und die Messungen der Experten für das Jahr 2021 lassen keine Zweifel: Die Menge an Treibhausgasen lag im Jahr der Pandemie deutlich unter dem Niveau des Vorjahres. Nie zuvor wurden die Kosten des rasanten Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahrzehnte so augenscheinlich wie in der Corona-Krise, als der Wirtschaft – notgedrungen – Grenzen auferlegt wurden.

Doch so positiv die staatlichen Initiativen der Regierungen und der Europäischen Union auch sind, sie bedeuten noch lange nicht, dass die Politik die Strukturen des Neoliberalismus grundlegend überwinden will. Im Gegenteil. Dass es nach der Krise durchaus eine schnelle Rückkehr der Politik zum Neoliberalismus geben könnte, deutete der deutsche Finanzminister Olaf Scholz bereits 2020 an: „Natürlich muss es unsere Perspektive sein, dass wir ab 2022 wieder Haushalte aufstellen, die grundgesetzlichen Vorgaben für normale Zeiten entsprechen“. Weniger formal ausgedrückt bedeutet dies: Ab 2022 will die Politik zur Normalität des Sparens, möglicherweise sogar der Austeritätspolitik zurückkehren. Und aus ökologischer Sicht klingt es eher bedrohlich, wenn die meisten Politiker die Weltwirtschaft und den Welthandel möglichst schnell wieder auf Wachstumskurs sehen wollen. Ganz nach dem alten Motto: private Dynamik, Zurückhaltung der Politik.

So steht denn eines fest: Wenn die Politik den Weckruf der Krise wirklich gehört hat und daraus Lehren ziehen will, dann wird dies nur gelingen, wenn sie der Logik des Neoliberalismus und der globalen Wachstumspolitik eine alternative Logik des Wirtschaftens gegenüberstellt: nämlich die Logik einer solidarisch-nachhaltigen Weltwirtschaft, die drei Elemente kombiniert: Solidarität statt soziale Spaltung, Nachhaltigkeit statt ökologischer Zerstörung sowie eine humane Globalisierung statt ruinöser Billigkonkurrenz.

## Solidarität statt sozialer Spaltung

Das Coronavirus entlarvte einmal mehr die Folgen der neoliberalen Wirtschaftspolitik: Je mehr der Staat seine Ausgaben im Sinne einer Austeritätspolitik senkt, je mehr er den Markt und die Unternehmen sich selbst überlässt, desto größer wird die Kluft zwischen Gewinnern und Verlierern der wirtschaftlichen Entwicklung, desto stärker werden soziale Institutionen dem privatwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Denken ausgesetzt. Diese Logik können Regierungen nur verändern, wenn sie viel stärker in die Institutionen des Gemeinwohls investieren: in Kindertagesstätten, in Schulen und Ausbildung, in Universitäten, in das Gesundheitssystem, in den sozialen Wohnungsbau, in die Infrastruktur und in die Pflege. Dies heißt nicht – was Kritiker gerne unken – dass alle diese Institutionen und Initiativen auch vom Staat betrieben werden müssen. Auch private Initiativen wie Genossenschaften oder Familienunternehmen sind willkommen. Vorausgesetzt, sie orientieren sich nicht am Ziel einer höchstmöglichen Rendite.

Je krisenhafter die wirtschaftliche Entwicklung verläuft, desto wichtiger wird die größtmögliche soziale Sicherheit für die Bürger. Eine Grundsicherung für Kinder, für Erwachsene, die keinen Job oder nur eine geringe Rente erhalten und ein Mindestlohn für alle Beschäftigten – in den reichen Ländern nicht unter zwölf Euro pro Stunde – sind die Mindestanforderungen an ein eng geknüpfted soziales Netz.

Bei der Finanzierung lohnt es sich, zwischen Investitionen und Sozialleistungen zu differenzieren. Politischen Mut vorausgesetzt, ist es angesichts des Reichtums in vielen Ländern Europas kein Problem, Investitionen in Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung, Wohnungsbau, Gesundheit, Pflege oder öffentlichen Verkehr über Kredite zu finanzieren. Die Zinsen sind derzeit so niedrig oder sogar negativ, dass künftige Generationen nicht stark vom Schuldendienst belastet werden. Die Schuldenlast wird in Ländern wie Deutschland Jahr für Jahr abnehmen. Zudem sollte man nicht vergessen, dass das Sozialprodukt für jeden investierten Euro um 1,3 bis 1,8 Prozent wächst, weil dadurch Wachstum entsteht und Arbeitsplätze geschaffen werden. Und zu guter Letzt: Wer sich über staatliche Schulden beklagt, muss wissen, dass durch Investitionen in gleichem Maße auch Vermögenswerte entstehen.

Die Finanzierung der sozialen Sicherheit erfordert dagegen höhere staatliche Einnahmen aus einer gerechteren, einer solidarischen Besteuerung. Da die Steuern von Konzerngewinnen, hohen Einkommen und privaten Vermögenswerten seit Jahrzehnten in ganz Europa gesenkt werden – die Vermögenssteuer wurde in Deutschland sogar ausgesetzt – eröffnen sich jetzt Spielräume, diese Steuersenkungen zu korrigieren. Aus der Sicht einer solidarischen Gesellschaft ist es wichtig, Kapitalgewinne höher zu besteuern als Arbeitseinkommen, Konzerngewinne, Vermögen, Spitzeneinkommen und Börsenerträge stärker als bisher zur

Finanzierung des Gemeinwohls heranzuziehen. Zudem: Ein gemeinsames Europa braucht eine gemeinsame Besteuerung internationaler Konzerne und von Finanztransaktionen. An den Kapitalmärkten genügen schon geringe Steuersätze von 0,1 Prozent, um europaweit dreistellige Milliardenbeträge an Einnahmen zu generieren.

Doch der Ausbau der Sozialstaaten genügt nicht. Es braucht auch Alternativen zum Investoren-Kapitalismus. In demokratischen Gesellschaften geht es auch darum, den Einfluss der Bürger auf die Wirtschaft zu verstärken und Alternativen zu Finanz- und Großkonzernen zu fördern, wie Genossenschaften, Unternehmen in der Hand der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder aber einen Bürgerfonds, an dem sich alle beteiligen können und der dann in die Wirtschaft investiert, um diese zu stabilisieren. Sein Ziel bestünde nicht darin, die höchstmögliche Rendite zu erzielen, sondern eine möglichst nachhaltige Rendite.

## Die Zukunft ist nachhaltig oder gar nicht

Wirbelstürme, Überschwemmungen, Eisschmelze in der Arktis, Hitze und Waldbrände überall auf der Welt – diese Katastrophen zeigen deutlich, dass die Klimakrise näher rückt. Auch wenn die Konzentration der Klimagase in der Atmosphäre durch die Corona-bedingten Beschränkungen des vergangenen Jahres zurückgegangen ist. Da der neoliberale Kapitalismus jedoch nach wie vor auf unkontrolliertem Wachstum beruht, dürfte sich der Ausstoß von Klimagasen bald wieder verstärken, wenn die Welt – wie von vielen erwartet – zur Normalität der Wachstumspolitik zurückkehrt.

Dabei bietet ein entschlossener Klimaschutz gerade auch ökonomisch eine große Chance. Ein konsequenter nachhaltiger Umbau der Volkswirtschaften wird mehr Arbeitsplätze schaffen als verloren gehen. Auch wenn Kohlekraft abgebaut wird, wenn das klimaschädliche Fliegen ebenso reduziert wird wie Autofahren oder Schiffsreisen – so wird der Verlust von Arbeitsplätzen durch Investitionen in die Alternativen ausgeglichen. Gerade der New Deal könnte in breitem Maße erneuerbare Energiequellen, wasserstoffbetriebe Industrieproduktion, E-Mobilität, ein europäisches Bahnnetz oder die Ausstattung mit digitalen Technologien in ganz Europa fördern, die wiederum Verkehr ersetzen können, ohne die wirtschaftliche Aktivität zu beeinträchtigen.

Das Gleiche gilt für die notwendige Veränderung der schnelllebigen Wegwerf-Wirtschaft zu einer nachhaltigen Kreislauf-Ökonomie, die weniger Ressourcen verschwendet, weniger Abfall, weniger Wegwerfwaren produziert, dafür aber langlebige Produkte herstellt, die Rohstoffe sparen und repariert werden können. Auf diese Weise entstünde eine Service- und Reparaturökonomie, die mehr Arbeitsplätze schafft als die Massenproduktion in menschenleeren, roboter-gesteuerten Industriehallen.

Eines jedoch wird besonders wichtig: Da die Entwicklung hin zu einer klimagerechten, nachhaltigen Wirtschaftsweise für viele Beschäftigte große Veränderungen und auch Brüche mit sich bringen wird, erfordert dies ein engmaschiges soziales Netz, das die Menschen auffängt und sie wieder fit macht für neue Perspektiven. Nur ein möglichst großes Maß an sozialer Sicherheit nimmt den Menschen die Angst vor den Veränderungen zu einer nachhaltigen, ressourcenarmen Wirtschaftsweise. Ein solidarisches Wirtschaften und ein konsequenter Klimaschutz sind zwei Seiten der gleichen Medaille.

## Wege zu einer gerechten Weltwirtschaft

Grundlegende Veränderungen braucht es auch in der Weltwirtschaft – auch das ist eine Lehre aus der Pandemie. Seit den 1990er Jahren erlebt die Welt eine dynamische Globalisierung der Wirtschaft. Ursache dafür war die Öffnung vieler großer Märkte wie China, Russland oder Osteuropa und die Liberalisierung des Finanzsystems seit der Überwindung des damals real existierenden Sozialismus. Speziell die Liberalisierung der Finanzmärkte sorgte für milliardenschwere Investitionen großer Konzerne in Schwellenländer mit niedrigeren Produktionskosten. Das hatte durchaus Vorteile. Immerhin sorgte die Industrialisierung großer Teile der Welt dafür, dass in den vergangenen 20 Jahren rund eineinhalb Milliarden Menschen aus der Armut geholt wurden. Das ist nicht gering zu schätzen. Doch der Preis dafür ist hoch. Mit der deregulierten Globalisierung wurde die Kluft zwischen Arm und Reich weltweit immer größer, ja obszöner. So besitzen nach Angaben der Entwicklungsorganisation Oxfam die acht reichsten Menschen der Welt so viel wie 49 Prozent der Menschheit. Laut Oxfam wuchsen die Vermögen der rund 2000 Milliardäre 2017 jeden Tag um 2,5 Milliarden Euro. Da der Welthandel eine Konkurrenz um das billigste Produkt darstellt, spitzt sich die Kluft zwischen Gewinnern und Verlierern der Entwicklung immer weiter zu. Die Corona-Pandemie hat die Verlierer besonders getroffen und verstärkt die Ungleichheit.

Sehr hoch sind auch die ökologischen Kosten des globalen Kapitalismus. Der Kampf um das billigste Produkt, um die möglichst billige Ausbeutung der Rohstoffe und um ein möglichst ungebremstes Wachstum zerstört schleichend die Welt: Arten sterben aus, die chemische Verschmutzung nimmt zu, die Meere vermüllen, die Fischgründe sind übernutzt, die Ozeane übersäuert, die Regenwälder werden abgeholzt und das Klima aufgeheizt.

Deshalb gilt es auch dem ungebremsten globalen Kapitalismus eine Logik von Solidarität, Nachhaltigkeit und Verantwortung entgegen zu setzen.

Diese neue Logik der Entwicklung könnte vor allem mit Hilfe von rechtlichen Regelungen, einem anderen Zollregime und einer neuen Form von Entwicklungspolitik umgesetzt werden.

Eine große Chance zur weltweiten Einhaltung sozialer und politischer Menschenrechte bieten Gesetze, die global tätige Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen ihrer Lieferkette haftbar machen. Solche Gesetze könnten dafür sorgen, in der Lieferkette von Unternehmen nicht nur die betriebswirtschaftliche Rentabilität, sondern auch Menschenrechte und Umweltbedingungen zu beachten. Da der Handel großer Konzerne beträchtliche gesellschaftliche Auswirkungen hat, wäre die Mobilisierung der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen nur gerecht.

Ein fairer und nachhaltiger Welthandel könnte durch ein neues Zollregime gefördert werden. Heute orientieren sich Politik und Wirtschaft in erster Linie am Ziel eines möglichst freien Welthandels – mit möglichst geringen Zöllen. Ein freier Welthandel belohnt jedoch Produzenten, die möglichst geringe Löhne zahlen, kaum Umweltauflagen einhalten oder Gewerkschaften und Betriebsräte unterdrücken. Was wäre, wenn das Zollregime einfach umgedreht würde: Wenn nur Produkte dann zollfrei gehandelt würden, die unter Achtung der Arbeitsnormen der UNO mit Tarifverträgen, Mindestlohn und Gewerkschaftsfreiheit hergestellt oder angebaut werden. Oder wenn nur Produkte zollfrei gehandelt werden, die unter Schonung der Umwelt produziert wurden.

Dann hätten sich die Ziele des Welthandels grundlegend verändert: Jetzt haben nicht Billig-Produkte einen Konkurrenzvorteil, sondern jene, die unter gerechteren und nachhaltigeren Bedingungen hergestellt wurden. Dann hätten mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine faire Lebensgrundlage und müssten ihre Heimat nicht verlassen, um zu überleben. Jetzt würden Umwelt und Klima geschont, so dass auch künftige Generationen auf dieser Welt noch in Würde leben können.

Notwendig wäre dazu allerdings eine echte Solidarität zwischen reichen und armen Staaten durch ein neues Element von Entwicklungshilfe: ein bedingungsloses Grundeinkommen für die Ärmsten der Armen. So wichtig ein gerechter Welthandel auch ist, er hilft vor allem jenen, die Arbeit haben. Wie den Ärmsten der Armen geholfen werden könnte, das zeigen Modelle in Namibia oder Kenia, aber auch Brasilien. In Kenia zum Beispiel erhalten 23.000 Menschen seit drei Jahren ein bedingungsloses Grundeinkommen von monatlich 22 US-Dollar pro Person, Kinder eingeschlossen. Die Erfahrungen zeigen die positiven Effekte dieser Initiative: Sie lindert die Armut, fördert die unternehmerische Eigeninitiative und stärkt den familiären Zusammenhalt. Sie unterstützt auch den Handel in der Region, denn die Menschen können nun ihre Lebensmittel auf den lokalen Märkten kaufen. Gerade unter den Ärmsten der Armen fördert ein Grundeinkommen jene Eigeninitiative, die viele Neoliberale von ihnen erwarten. Und dies schafft soziale Entwicklung. Genau solch eine soziale Entwicklung wird nach dem Abklingen der Pandemie bitter notwendig sein, denn es sind ja bestimmte Regionen und Länder des globalen Südens, die von den Folgen der Corona-Krise besonders betroffen sind.

Die größte Herausforderung für Modelle einer sozialen Entwicklung weltweit ist die Finanzierung. Bisher werden die Modellprojekte über Spenden finanziert. Um sie in breitem Maße weltweit zu verwirklichen bräuchte es eine geregelte Finanzierung über Steuern oder Entwicklungshilfegelder. An Geld fehlt es nicht. Auch in armen Ländern könnte mit einer konsequenten Besteuerung der Wohlhabenden ein niedriges Grundeinkommen für die Ärmsten finanziert werden. Weltweit würde schon eine geringe Besteuerung des Reichtums, zum Beispiel über eine Finanztransaktionssteuer, dreistellige Milliardenbeträge erbringen, die dann für die soziale Sicherheit, aber auch für die Aktivierung der Armen investiert werden könnten.

## **Kein Zurück zur Normalität des Neoliberalismus**

Das ist doch alles unrealistisch, werden viele einwenden. Unrealistisch sind diese Entwürfe jedoch nur, wenn man immer und überall der Logik des Neoliberalismus folgt, wonach man die reichen Pferde füttern muss, damit auch für die Spatzen mehr Pferdeäpfel abfallen. Oder, wonach man in einer Krise Kredite aufnimmt, um die Wirtschaft in Gang zu halten und diese Schulden nach der Krise wieder von den Durchschnittsverdienern eintreibt. Oder wenn man eine radikale Wachstumspolitik betreibt, ohne die Folgen für das Klima und für die Natur mit zu bedenken.

Doch diese Auffassung von Wirtschaft ist alles andere als alternativlos. Es gilt deshalb, der herrschenden Ideologie von Wirtschaft Entwürfe einer solidarischen, nachhaltigen Wirtschaftsweise entgegen zu setzen, damit die Wirtschaft den Menschen und der Umwelt dient und nicht umgekehrt.

## LESEHINWEIS

KESSLER, WOLFGANG : Die Kunst den Kapitalismus zu verändern, Publik-Forum Verlag 2019.



# Les relations du Grand-Duché avec ses voisins de la Grande Région

JEAN-JACQUES ROMMES

La Grande Région et le phénomène du travail transfrontalier revêtent pour l'économie luxembourgeoise une importance telle que le Conseil économique et social (CES) a voulu décrire cet apport vital à notre pays. Il a produit un premier avis descriptif du phénomène frontalier<sup>1</sup>, mais fut interrompu par la crise du COVID-19 avant de pouvoir se pencher plus en détail sur des questions plus spécifiques, telles que la fiscalité, la sécurité sociale, l'aménagement du territoire ou encore des sujets relatifs au droit du travail. La présente contribution s'appuiera sur un certain nombre de constats que le CES a couchés sur papier, mais n'engage pas celui-ci puisqu'elle intègre des réflexions personnelles sur maintes dimensions de la Grande Région dont le CES n'a pas, ou pas encore, débattu.

## Avant-propos

Les Luxembourgeois se voient rappeler régulièrement par l'un ou l'autre de leurs responsables politiques que leur succès au plan économique et social n'est pas sous leur seul contrôle. « Le Luxembourg n'est pas une île » entend-on alors, un propos justifié, mais qui cache largement à quel point un si petit territoire vit en symbiose avec le monde qui l'entoure. De fait, si ce pays était isolé, on le verrait asséché et fané en quelques jours. Cette dépendance de l'extérieur est brutalement entrée dans les consciences lors du confinement et des fermetures de frontières au printemps 2020. Alors que d'autres pays européens s'étonnaient du risque d'être coupés de l'approvisionnement en provenance de l'Asie, le Luxembourg a constaté à quel point l'apport en main d'œuvre de la Grande Région est vital pour lui. Cargolux aidant, la connexion avec la Chine semblait soudain moins compromise que celle avec Thionville. Comment est-il possible qu'une telle vulnérabilité ne soit pas apparue plus tôt à la une de nos journaux et de l'agenda politique grand-ducal ? Que faire pour que cette dépendance endémique devienne une interdépendance, voire une unité d'intérêt gérée en commun ? C'est la question difficile auquel le Luxembourg, seul

<sup>1</sup> Conseil économique et social (2020) : travail transfrontalier : historique, présent et prévisions. <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/VC-Avis-Travtransfr-Hist-Pres-Prev-220120-13022020.pdf>.

État souverain de la Grande Région, doit trouver une réponse car son intérêt bien compris est depuis longtemps déjà un intérêt partagé.

## L'emploi comme intersection entre le Luxembourg et ses voisins

Le Luxembourg se trouve au cœur d'un espace transfrontalier que nous appelons donc la **Grande Région**. Il peut être compris comme un territoire qui abrite plus de 11 millions d'habitants si on y inclut la Sarre et la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie y comprise la Communauté germanophone et bien sûr la Lorraine, fusionnée au sein du Grand Est depuis 2016. Ce qui rend cet espace « transfrontalier », c'est avant tout le travail frontalier, c'est-à-dire la mobilité des travailleurs, avec des origines anciennes résultant d'une histoire industrielle commune.

En réaction à la crise sidérurgique des années '70 du siècle dernier, des politiques de **reconversion industrielle** ont été menées dans les diverses régions, lesquelles ont abouti à des résultats économiques relativement différents et qui marquent aujourd'hui le paysage économique de chaque région.

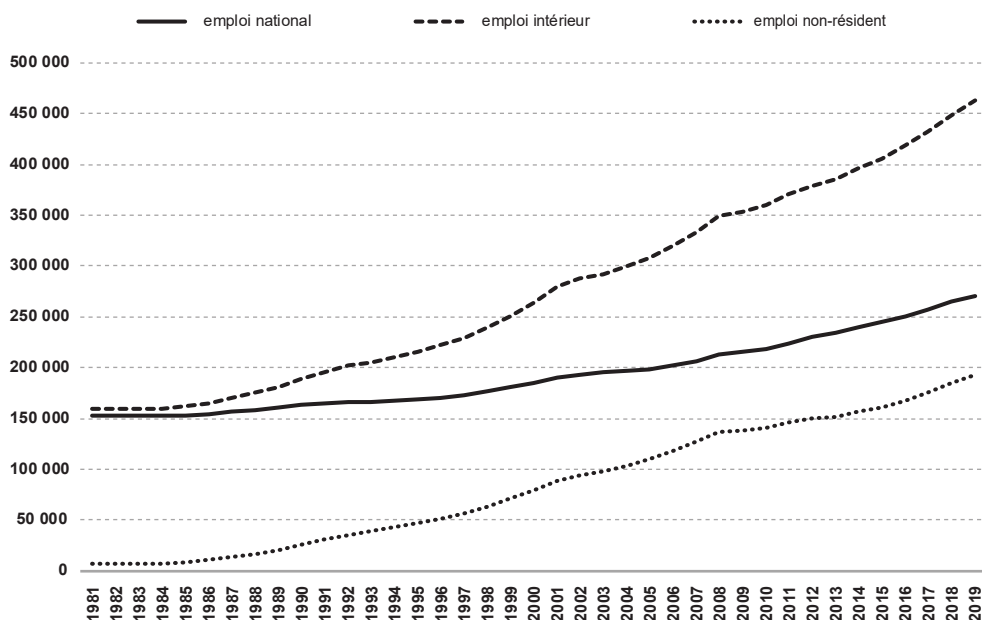
Au Luxembourg, la restructuration de l'industrie s'est accompagnée d'un vaste programme de diversification économique, passant par le développement du secteur tertiaire, notamment de la place financière, mais également des industries de pointe comme l'audiovisuel et les télécommunications. Le processus d'intégration européenne avec les « quatre libertés » de l'Union européenne, garantissant depuis 1993 un marché unique basé sur la libre circulation, tout comme la création de l'espace Schengen en 1995, a contribué à amplifier les mouvements démographique et économique au niveau de la Grande Région.

Aujourd'hui **l'emploi intérieur luxembourgeois compte plus de 460.000 personnes, dont 205.000 c'est-à-dire plus de 43% sont des non-résidents**. Sur une augmentation de l'emploi intérieur total de plus de 300.000 unités de 1980 à 2019, autour de 185.000 personnes sont des travailleurs non-résidents, ce qui correspond à 61% de la croissance de l'emploi intérieur total observé sur cette période. Ces chiffres sont impressionnants aussi lorsqu'on les place dans un contexte plus large : Sur 220 millions de travailleurs, l'Union européenne comptait, en 2018, 1,3 millions de frontaliers, soit 0,6% de la population en âge de travailler<sup>2</sup> dont notre Grande Région fournit à elle-seule un cinquième. Elle est, de loin, l'espace régional avec le plus grand nombre de travailleurs frontaliers de l'Union. Les frontières du Luxembourg ne sont pas les seules qui sont traversées, mais les nombres justifient néanmoins de mettre le Grand-Duché au centre du phénomène.

2 <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digipub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>.

La structure de l'emploi luxembourgeois s'en trouve radicalement transformée. Le graphique ci-dessous illustre, d'une part, la croissance exceptionnelle de l'emploi au cours des trente dernières années et d'autre part, la montée de l'emploi non-résident à partir de l'année 1986. La place financière luxembourgeoise et plus largement le secteur tertiaire peuvent facilement être identifiés comme les déclencheurs de la croissance exceptionnelle du PIB et de l'emploi qu'a connue le Luxembourg depuis.

Graphique 1 : Évolution de l'emploi au Luxembourg de 1980 à 2019



Source : AMECO (base de données macroéconomiques de la Commission européenne).

Dans son avis « *Travail transfrontalier : Historique, présent et prévisions* » <sup>(3)</sup>, le CES a tenté de **décrire cette population de travailleurs frontaliers** au Luxembourg. Par secteur d'activité d'abord, on constate que les salariés frontaliers sont très majoritaires dans l'industrie, la construction, le secteur automobile ou encore les services administratifs et de soutien. Dans l'industrie manufacturière ils représentent carrément les deux tiers de la main d'œuvre. Ils fournissent la moitié du travail aussi dans des secteurs à haute valeur ajoutée comme les services financiers, les activités scientifiques ou les TIC (Technologies de l'information et de la communication). A l'inverse, le secteur de l'administration publique est celui qui emploie le moins de salariés frontaliers avec seulement 5,4% (2.480 personnes).

3 <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/VC-Avis-Travtransfr-Hist-Pres-Prev-220120-3022020.pdf>.

Les travailleurs frontaliers belges sont les mieux formés, ce qui explique leur forte présence dans les activités scientifiques et techniques. A l'inverse, c'est la population résidente qui fournit l'essentiel des « cols bleus ».

Sans surprise, la plupart des travailleurs frontaliers vivent directement aux frontières du Grand-Duché, 25% faisant la navette à partir de l'Allemagne et de la Belgique respectivement et la moitié de la France. Il vient autant de personnes de la seule commune de Thionville qu'il en vient des territoires allemand ou belge. Leur flux majeur se dirige vers la capitale luxembourgeoise et ils se déplacent à 86% en véhicule particulier.

Les **raisons du développement du travail frontalier** dans la Grande Région sont multiples et diverses. Les disparités économiques entre régions qui résultent notamment des diverses politiques de reconversion industrielle ont abouti à des résultats économiques assez différents et marquent aujourd'hui le paysage économique de chaque région. Ces différences économiques contribuent à dynamiser les échanges transfrontaliers au sein de la Grande Région dont le Luxembourg est le moteur démographique. Entre 2000 et 2017, la population grand-ducale a crû de 36%, alors qu'au niveau des autres régions, elle augmente de façon atone, voire diminue dans la Sarre.

Les déficits de création d'emplois en Lorraine et en Wallonie ont évidemment favorisé le mouvement frontalier et, plus généralement, des dynamiques économiques régionales donnent des résultats aujourd'hui contrastés : c'est du côté allemand que l'industrie est relativement importante au niveau de l'emploi, tandis qu'en Wallonie et au Luxembourg le secteur de l'industrie recule. Par contre, la tertiarisation y est particulièrement marquée.

Ainsi le travail frontalier permet un ajustement non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif (en termes de profils) entre les besoins et les disponibilités en main d'œuvre de part et d'autre des frontières.

Au Luxembourg, l'emploi non-résident respire avec le PIB luxembourgeois. L'attrait du Luxembourg s'explique par des opportunités professionnelles, des niveaux de rémunération supérieurs ou encore le niveau des prestations sociales. Seule la Rhénanie-Palatinat offre des salaires plus attractifs dans le secteur secondaire, sinon, c'est le secteur tertiaire luxembourgeois qui tire les salaires.

D'autres raisons jouent également ; certaines sont d'ordre démographique, d'autres sont d'ordre linguistique, d'autres encore d'ordre culturel ou historique. L'évolution des prix de l'immobilier au Luxembourg incite un nombre croissant de salariés de nationalité luxembourgeoise à changer de pays de résidence sans changer de pays de travail. Il sont aujourd'hui quelques 8.000 travailleurs frontaliers de nationalité luxembourgeoise qui travaillent au Luxembourg.

## La croissance luxembourgeoise passe par ses voisins

**Le modèle économique luxembourgeois** qui attire tous ces gens est assez mal compris, par nos voisins certainement, mais par la population luxembourgeoise aussi.

Contrairement aux Région, Provinces ou Länder qui l'entourent, le Grand-Duché est un État souverain ce qui lui donne des pouvoirs très supérieurs à ses proches voisins, mais aussi une vulnérabilité que les dirigeants luxembourgeois ont intérêt à ne jamais oublier. Étant donné l'exiguïté de son territoire, mais aussi ses ressources naturelles limitées, le Luxembourg n'a jamais entendu vivre de façon isolée et autonome. Avec un marché forcément à l'extérieur de ses frontières, l'économie luxembourgeoise doit être au service des autres qu'elle doit convaincre de devenir des clients. Zollverein, UEBL (Union économique et monétaire belgo-luxembourgeoise), CEA (Communauté du charbon et de l'acier) et finalement Union européenne, ces espaces forment l'espace économique du Luxembourg dont le territoire n'offre pas de « Hinterland », pas de réserves, pas de défenses. Sans ses voisins, il ne peut pas vivre. Historiquement, même sa souveraineté est celle que ses voisins ont bien voulu lui laisser.

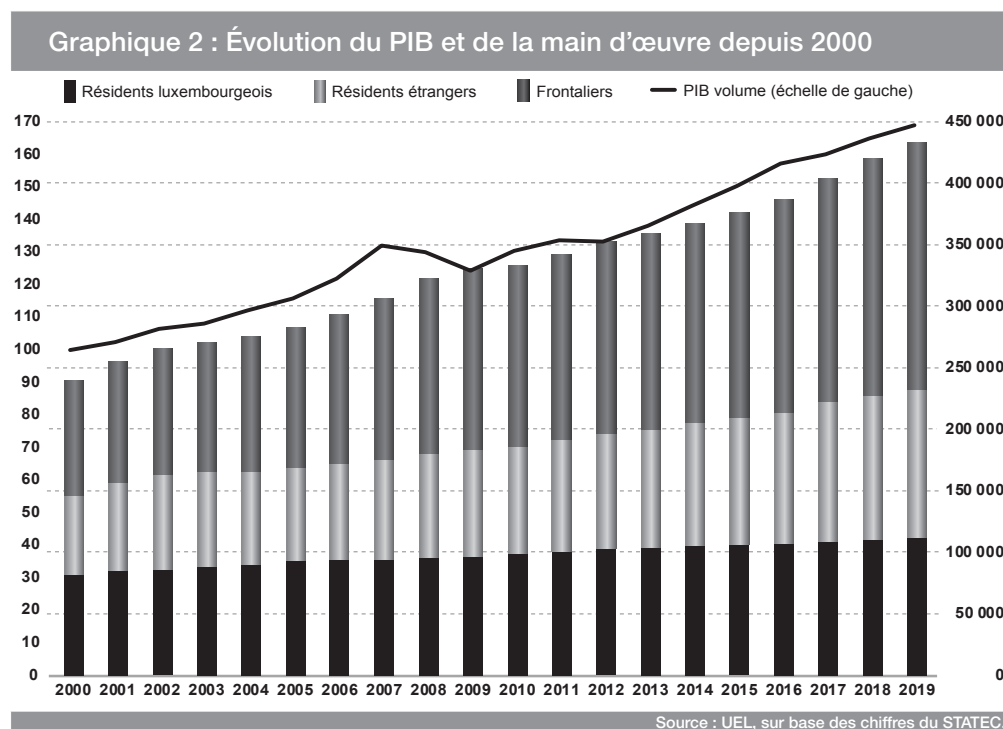
Depuis toujours, le capital à l'origine de l'économie de notre pays est venu d'ailleurs. Depuis toujours aussi, une partie du travail et des idées qui nous font vivre fut importée. D'ARBED jusqu'à Arcelor-Mittal, Goodyear, RTL, les banques, l'industrie des fonds d'investissement, le secteur logistique, tous sont là pour dépasser les frontières. La politique dite du « headquartering » consiste à établir les centres de décision d'entreprises multinationales et naît de l'intérêt à servir toute l'UE depuis le Luxembourg multilingue, politiquement stable et neutre. Il n'est pas facile de servir la France depuis Hambourg ou l'Allemagne depuis Lyon.

Si vous n'avez pas grand-chose, sauf votre souveraineté, il est normal que votre politique fiscale accompagne cette stratégie, mais de dire que la stratégie du Luxembourg est essentiellement fiscale est un conte de fées pour journalistes. En fait, le Luxembourg est un carrefour et un centre économique au milieu d'une région frontalière des cultures. Les Luxembourgeois eux-mêmes ont du mal à saisir cette réalité ce qui nous vaut des débats assez déplacés, comme ceux sur la croissance, sur la langue ou sur le droit de vote.

Le succès de ce modèle fait du Gutland Luxembourgeois une **métropole**. Certes, si la Ville de Luxembourg avec ses 120.000 habitants, est, en comparaison internationale, une ville de province comme Metz ou Trèves, le sud et le centre du pays sont sur le point de fusionner en une zone de haute activité qui évolue alors dans la catégorie de Strasbourg ou de Karlsruhe. Les centres économiques de cette dimension ont un effet de rayonnement de 100 km au-delà de leur centre. Beaucoup des problèmes qui affligent les Luxembourgeois sont des problèmes très contemporains des métropoles : gentrification du centre-ville, prix de l'immobilier

inabordables pour la classe moyenne, longue distance du lieu de travail, embouteillages, de fortes inégalités - même là où les gens vont relativement bien. Les gens de Munich et de Bruxelles, de Paris ou de Londres connaissent bien ces soucis. La grande particularité luxembourgeoise consiste dans les frontières nationales à seulement 30 km du centre.

Ce centre génère un PIB réalisé par la main d'œuvre de toute la région ce qui donne une statistique très faussée, à savoir un PIB/habitant parmi les plus élevés de la planète. De plus, l'évolution de ce **PIB est dictée par l'apport en main d'œuvre** étrangère additionnelle : Depuis deux décennies, notre production et le nombre de nos travailleurs ont tous deux augmenté de quelque 50%.



Même s'il est vrai que certains pans d'activité sont hautement productifs, il reste que depuis le début du millénaire l'économie du pays est mue essentiellement par la démographie du travail.

Pour le moment, les finances publiques profitent de cette évolution par la consommation (TVA), la retenue d'impôt sur salaire (IRP) et l'impôt payé par les entreprises (IRC et ICC), qui tous s'envolent plus ou moins directement avec la croissance. L'État utilise cette manne à concurrence de 48% pour ses redistributions sociales, à concurrence de 13% pour investir, mais aussi pour richement arroser les électeurs, c'est-à-dire les fonctionnaires et les retraités qui en constituent la majorité.

La part prépondérante des travailleurs qui permettent cet apport est généralement privée de passeport luxembourgeois et de pouvoir électoral. Il ne s'agit pas uniquement des frontaliers, mais aussi de tous les autres étrangers qui peuplent les entreprises à tous les niveaux. Ils travaillent très majoritairement dans des entreprises privées et sont en moyenne jeunes et bien portants, ce qui signifie qu'eux et leurs patrons cotisent dans les caisses de la Sécurité sociale, mais sans retour simultané : ils vont, une fois plus chétifs et retraités, vouloir recueillir leur part. Pour le moment, les caisses semblent regorger d'argent, mais le jour où cesse l'apport en masse de jeunes travailleurs sains et bien payés, le système court à la catastrophe.

On comprend, à quel point, au fil des années, le recours à cette manne de travailleurs traversant quotidiennement la frontière luxembourgeoise est devenu essentielle, voire existentielle pour le Luxembourg.

Le STATEC<sup>4</sup> indique que les 192.000 travailleurs frontaliers entrants comptabilisés en 2018 sont rémunérés à hauteur de 11,5 milliards d'euros et bénéficient de prestations sociales s'élevant à près de 2,4 milliards d'euros. Les recettes, composées d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales imputés aux frontaliers entrants, s'élèvent à 1,1 milliard d'euros, respectivement à 2,6 milliards d'euros. En clair, du point de vue des seules caisses publiques, le solde est actuellement positif pour plus d'un milliard par an. En revanche, les frontaliers permettent d'arroser leurs régions d'un pouvoir d'achat accru d'une douzaine de milliards par an et le Luxembourg se crée une dette cachée conséquente en prestations sociales futures.

Le perpetuum mobile du bien-être luxembourgeois va donc ainsi : Attirer le capital étranger et des entreprises, recruter massivement à l'étranger, dont surtout en Grande Région, une main d'œuvre dont le nombre croissant renfloue les caisses publiques qui à leur tour permettent des cotisations et impôts relativement favorables ce qui permet d'attirer encore des entreprises et des salariés.

Même si, politiquement, le pays n'est pas mûr pour admettre le **caractère pyramidal** de ce système, l'enjeu de la croissance infinie est tout de même discuté de plus en plus âprement.

## Les limites démographiques

Selon les projections macro-économiques et démographiques pour le Luxembourg établies par le STATEC, avec une croissance annuelle tendant vers son « niveau structurel » de 3% et des gains de productivité de l'ordre de 1,4% par an, le besoin de travailleurs étrangers supplémentaires serait, en moyenne, de 9.700 personnes par an d'ici 2030. Les

4 Regards N° 14, 08/2019, « L'impact des frontaliers dans la balance de paiements », STATEC.

travailleurs étrangers se répartissent entre nouveaux résidents et nouveaux frontaliers (qu'ils soient originaires de la Grande Région ou non). Aussi bien la taille que la structure de la population totale dépendraient donc essentiellement de la répartition entre frontaliers et résidents qui composeront cette main d'œuvre étrangère supplémentaire. En effet, la population totale varierait entre 735.000 à 785.000 habitants avec, à l'inverse, un besoin total de 282.000 à 253.000 frontaliers, selon les scénarios de 66%, de 50% ou de 33% de frontaliers parmi les nouveaux travailleurs étrangers.

**Graphique 3 : Projections démographiques à l'horizon 2030 selon les trois hypothèses (33%, 50%, 66%) des frontaliers parmi les nouveaux travailleurs étrangers**

Projections 2030		Hypothèses de la part de frontaliers parmi les nouveaux travailleurs étrangers		
		33%	50%	66%
Population totale	Nombre	785.000	759.000	735.000
	Évolution/2017 (590.700)	+33%	+29%	+25%
Population des 15-64 ans	Nombre	522.000	502.000	484.000
	Évolution/2017 (411.000)	+27%	+22%	+18%
Emploi intérieur total	Nombre	569.000	570.000	571.000
	Évolution/2017 (433.000)	+31%	+32%	+32%
dont travailleurs frontaliers	Nombre	253.000	268.000	282.000
	Évolution/2017 (183.500)	+38%	+46%	+54%

Source : IDEA, sur base des projections macro-économiques du STATEC.

Mais la capacité des régions qui entourent le Grand-Duché n'est pas sans limite. A l'heure actuelle, la Wallonie et la région du Grand Est constituent des « réservoirs » de main d'œuvre pour leurs voisins et permettent, à l'échelle de la Grande Région, de contribuer à l'équilibre du marché du travail. Or, sous l'effet du vieillissement de la population, la Grande Région devra faire face à une décroissance démographique, selon les projections à moyen terme (2035) établies par l'Agence d'Urbanisme et de Développement Durable Lorraine Nord (Agape)<sup>5</sup>, mettant en péril cet équilibre du marché du travail au niveau de l'ensemble de la Grande Région.

5 <http://www.agape-lorrainenord.eu/mmust.html>.



Graphique 4 : Effet démographique potentiel en Grande Région à l'horizon 2035

	Évolution de la population 2014-2035 (estimation AGAPE)	Évolution des 15-64 ans 2014-2035 (estimation AGAPE)
Sarre	-119.000	-115.000
Rhénanie-Palatinat	-152.800	-485.400
Wallonie	+366.000	+33.500
Lorraine	-22.400	-155.400
Luxembourg	+125.600	+56.200
<b>Grande Région</b>	<b>+197.400</b>	<b>-666.100</b>

Source : Agape-InfObservatoire « Le transfrontalier dans tous ses états ? », n°38 mai 2018.

Au niveau de chacune des régions, les trajectoires de perspectives démographiques diffèrent :

- la Rhénanie-Palatinat et la Sarre sont marqués par une décroissance démographique ;
- la population en âge de travailler de la Wallonie ne progresserait que faiblement malgré une croissance démographique soutenue ;
- la Lorraine vivra une baisse de la population en âge de travailler ;
- seul le Luxembourg aurait une croissance dans tous les domaines.

Dans l'ensemble de la Grande Région, la population en âge de travailler (15-64 ans) pourrait ainsi baisser de 670.000 personnes d'ici 2035, soit une baisse de 11% et ce, malgré une croissance démographique (+197.000). Face à cette évolution se pose l'immense défi des capacités démographiques de la Grande Région à répondre aux besoins de l'économie. Déjà aujourd'hui, certaines entreprises ont des difficultés pour recruter du personnel hautement qualifié et élargissent de ce fait leur périmètre de recrutement au-delà de la Grande Région.

Le Luxembourg ne peut, ni ne veut renoncer à l'apport de femmes et d'hommes nationaux, étrangers, frontaliers ou non, mais il ne peut pas continuer à accroître leur nombre au même rythme : d'abord, il n'y en a tout simplement pas assez et ensuite, on ne sait plus comment les amener, ni les loger. Il lui faudra donc **augmenter la productivité** de chacun de ses salariés et **chercher avec ses voisins des arrangements** qui vont profiter à tous les acteurs concernés.

## Une gouvernance désordonnée

La grande différence entre la Grande Région et les autres régions à impact économique comparable est un problème de gouvernance : quand on tire un cercle à 100 km de rayon de la Ville de Luxembourg, on touche 4 pays, une demi-douzaine de structures régionales, des provinces belges, des départements français et des Länder allemands, et bien sûr des centaines de municipalités. Ils sont tous concernés, ils aimeraient tous avoir leur mot à dire sur ce qui leur arrive et on les comprend.

Si la métropole luxembourgeoise s'étend bien au-delà de ses frontières nationales, alors ses intérêts vitaux et aussi sa responsabilité économique vont bien au-delà des frontières de sa souveraineté politique. Penser et organiser ensemble ce territoire, pour que les habitants d'une Grande Région cohérente puissent vivre, travailler et se déplacer, est l'un des défis pour les 10 prochaines années.

Face à ces enjeux, il ne s'agit pas de savoir si et pourquoi le Luxembourg doit partager ses recettes fiscales avec Metz et Trèves. Une coopération transfrontalière renforcée et ordonnée serait plus difficile et plus coûteuse qu'un virement bancaire, mais elle seule permettrait de **garantir la cohésion sociale et territoriale au sein de la Grande Région**. Le développement économique commun exige ainsi une vue d'ensemble afin d'éviter de trop grands déséquilibres régionaux.

Comment organiser ce territoire ? Comment le penser ?

En 1995, la création d'un **Sommet de la Grande Région** permanent, regroupant les exécutifs politiques de ses entités territoriales devait permettre d'institutionnaliser la coopération transfrontalière. Cet organe de pilotage stratégique formule les orientations conjointes des politiques communes de la Grande Région. Sa présidence biennale est exercée à tour de rôle par une des entités régionales et la mise en œuvre de ses résolutions politiques est confiée à des groupes de travail thématiques. Un « Secrétariat du Sommet de la Grande Région » a été créé en 2014 au sein de la Maison de la Grande Région à Esch-sur-Alzette. Le Sommet est entouré de deux organes consultatifs, le Comité Économique et social de la Grande Région (CESGR) et le Conseil Parlementaire Interrégional (CPI). Au fil des ans, la Grande Région s'est dotée de plusieurs instruments pour assurer un développement plus harmonieux. Il existe par exemple depuis 15 ans un Observatoire interrégional de l'emploi et un Schéma de Développement Territorial.

Le rapport **Metroborder** avait déjà été plus loin il y a dix ans que ce que nous osons penser aujourd'hui en parlant d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière capable de défendre aussi ses intérêts au niveau européen. Pour cela, elle devait se donner les moyens de prendre de l'influence sur les agendas politiques, se doter de structures de

gouvernance plus adéquates que celle, intergouvernementales, qui prédominent et impliquer aussi le niveau communal.

Mais tout ce brassage de compétences est largement inconnu de la population concernée. En tout cas à Luxembourg, la gouvernance de la Grande Région ne fait pas partie des sujets qui font les titres des journaux, ni des débats parlementaires ou électoraux.

Dans leur **accord de coalition**, les partis politiques actuellement au pouvoir promettent de « valoriser le potentiel de la Grande Région » par le projet *Interreg* afin « d’orienter la prise de décision politique autour de thématiques importantes dans le contexte transfrontalier telles que la mobilité, la formation, la numérisation, les nouvelles formes d’organisation du travail et le développement territorial ainsi que les questions de l’énergie et de la protection de l’environnement. » Un Comité de coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT), sous présidence du Ministère ayant les affaires étrangères et européennes dans ses attributions « servira de forum interne pour des échanges de vue réguliers entre les départements ministériels et sera chargé d’élaborer une politique cohérente de coopération transfrontalière. »

## Partage fiscal ou fiscalité commune ?

De l’extérieur, on ne voit guère de projet de co-développement du territoire approfondi et les débats stériles sur des **rétrocessions fiscales** semblent plutôt bloquer des revendications mieux justifiées et tout aussi urgentes. Le Gouvernement n’est pas en aveu non plus sur le caractère pyramidal du modèle luxembourgeois et de son empreinte sur la Grande Région. Sauf qu’il est conscient, en catimini, que la dette cachée que ce modèle implique ne lui donne pas toute la latitude financière que nos voisins croient si spectaculaire.

De toute évidence, la boutade du Premier ministre sur son manque d’envie à financer les décorations de Noël des communes avoisinantes n’est pas une vraie réponse à la réalité du besoin de co-développement. Le CES luxembourgeois n’a pas eu l’occasion de se prononcer à cet égard pour les raisons citées en début d’exposé, mais même à défaut d’analyse plus poussée, il faut craindre que le Gouvernement abuse de sa position hiérarchique d’État souverain en faisant traîner des projets de développement ambitieux et intégré.

La galère quotidienne des frontaliers pour se rendre au boulot, le stress sur les infrastructures de nos voisins et le *Niet* absolu du Gouvernement luxembourgeois sur le sujet des rétrocessions fiscales a quelque peu dégradé le climat dans la Grande Région. Et en effet, les disparités d’investissement peuvent choquer alors qu’il s’agit, nous l’avons assez dit maintenant, d’un territoire qui vit en symbiose, que nous le voulions ou non.

Sur ce dernier point, où les anciens maires de Metz (Gros) et Villerupt (Casoni) sont les plus explicites, on donne à considérer deux points qui ne sont pas cités dans le débat par

l'inconfort politique majeur qu'ils risquent de susciter, mais qui jouent leur rôle sous-cutané : Il y a d'abord Cattenom. Le ton du *Niet* luxembourgeois sur les questions fiscales ressemble pour beaucoup au ton du *Niet* français sur la centrale nucléaire qui est à nos portes. Ensuite, la description que la France médiatique et politique fait de la fiscalité luxembourgeoise, n'invite pas les Luxembourgeois à tenter un dialogue serein avec des élus français sur la fiscalité. Lorsqu'on vous traite de paradis fiscal et de trou noir de la finance pendant des décennies, vous n'êtes pas très réceptifs à des appels au partage. Ce dernier point est bien réel : Lors de la dernière refonte de la convention de non-double imposition entre la France et le Luxembourg, ce dernier a dû faire des concessions substantielles sur des points qui frappent la place financière, mais qui n'intéressent personne dans la Grande Région. Cela n'a pas suffi pour éviter au Luxembourgeois de se faire traiter de tous les noms à l'Assemblée nationale française lors de la ratification parlementaire. Après cela, l'envie de ré-ouvrir le dossier avec les maires des communes voisines est très limitée.

Jusqu'à présent le CES luxembourgeois ne s'est pas prononcé sur les rétrocessions. Mais dans la mesure où il se considère comme représentant aussi des salariés frontaliers et de leurs employeurs, on peut prédire sans risque de se tromper que son analyse ne sera pas marquée par des animosités cachées ni par des frustrations. Bien que les sommes en jeu sont considérables – on parle de 2.000 € par frontalier ce qui met la barre à quelque 400 millions par an – l'avarice ne jouera pas non plus au sein du CES. Mais il analysera certainement la logique d'un tel système. Ainsi les représentants des salariés soutiennent traditionnellement la cause des frontaliers comme bénéficiaires des prestations familiales, bourses et crèches financées par l'impôt, une position qui serait mise à mal en cas de partage direct des impôts. Quant aux employeurs, ils se sont publiquement exprimés pour un financement massif des Luxembourgeois dans l'infrastructure d'outre frontière. Le CES cherchera donc du côté de ce qu'on appelle la coopération, terme qui reste à remplir par un contenu cohérent.

De toute évidence, la pandémie actuelle va marquer aussi ce dossier, pour deux raisons surtout : le public luxembourgeois a constaté sa grande dépendance de l'apport en main d'œuvre de la Grande Région. Ce constat est marqué par un sentiment désagréable de vulnérabilité, mais aussi de reconnaissance envers les collègues frontaliers, notamment dans le secteur de la santé. Des observations selon lesquelles les frontaliers doivent être heureux de trouver un boulot au Grand-Duché sonnent plus déplacés depuis l'année 2020. L'autre changement est évidemment le télétravail qui est arrivé à balayer, pour quelques mois au moins, les soucis d'embouteillage, non sans soulever évidemment d'autres questions.

Lors de la visite d'État luxembourgeoise en France en 2018, plusieurs accords ont été signés entre les deux pays, dont celui ayant mené depuis à une nouvelle convention fiscale et, surtout, un protocole d'accord relatif au renforcement de la coopération en matière

de transports transfrontaliers qui prévoit d'améliorer les infrastructures ferroviaires et routières sur le sillon lorrain par le biais d'un cofinancement franco-luxembourgeois. Dans ce cadre, le Luxembourg s'est engagé à contribuer jusqu'à 120 millions d'euros et il semble que le Gouvernement est en principe prêt à augmenter son engagement si les projets sont concrets et que leur intérêt pour le Grand-Duché est sensible.

Conformément à l'accord de coalition, le Luxembourg s'y est déclaré très favorable au renforcement de la coopération transfrontalière, qu'il s'agisse des transports, de la sécurité, de la santé, de la formation professionnelle ou de l'énergie. En réalité les idées et les pistes de coopération sont légion au point qu'on ne peut pas avoir l'ambition d'en faire le tour dans ce cadre.

Les Luxembourgeois ont cependant refusé l'idée des élus du Sillon lorrain de créer un fonds métropolitain transfrontalier cogéré avec le Luxembourg et alimenté par un prélèvement sur le salaire des frontaliers lorrains, un modèle qui s'inspire de l'accord entre le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie depuis 1973.

La construction de solidarités transfrontalières nécessite d'articuler les aménagements des deux côtés de la frontière. Mais l'aménagement du territoire dure et a besoin d'une **gouvernance**. En ce sens, on peut citer le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval qui a vocation à incarner un tel outil. Mais on voit déjà le premier problème : gouvernance bilatérale entre le Luxembourg et chacun de ses voisins ou gouvernance de toute la Région ?

Il y a deux ans, la présidente du Medef de Meurthe-et-Moselle, Christine Bertrand, a écrit au Premier ministre, Edouard Philippe, pour lui demander de faire de l'espace transfrontalier, comprenant le Luxembourg, la Wallonie, la Sarre et la Lorraine, un territoire d'expérimentation. Ce « laboratoire » devrait permettre d'aller vers une **convergence en matières sociale et fiscale** avec le Luxembourg. Elle propose une expérimentation à faire ici, sur cette bande transfrontalière, pour obtenir une convergence sur le social et le fiscal entre les voisins. Madame Bertrand estime qu'à défaut de foncier au Luxembourg il n'est plus possible d'y implanter des entreprises qui veulent pourtant venir, parce que le Luxembourg a un droit fiscal et social très attractif. Le Grand Est ne manque pas de foncier et nos deux autres voisins directs non plus d'ailleurs.

Certains élus lorrains ont aussi évoqué la constitution d'une zone transfrontalière à fiscalité harmonisée dans le sillon lorrain ou d'une zone franche à fiscalité particulière. Cette idée n'a cependant rien de régional et se heurte aussi à plusieurs obstacles d'ampleur, parmi lesquels :

- le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt ;
- les conséquences d'un déplacement de la frontière fiscale, située non plus à la frontière physique avec le Luxembourg mais sur le territoire national du voisin.

Victor Weitzel écrit à ce propos dans une série d'articles publiés en avril 2018 chez REPORTER et consacrée à la Grande Région : « Un beau débat en perspective, car cette zone franche franco-luxembourgeoise sera basée sur le modèle économique, fiscal et social qui réussit le mieux en termes d'attrait et de compétitivité, le modèle luxembourgeois. Cela ne manquera pas de susciter de nombreuses questions dans une Lorraine politiquement indécise entre le sentiment d'être négligée par Paris, l'acceptation de l'interdépendance transfrontalière et la tentation souverainiste voire nationaliste, et d'une manière ou d'une autre peu encline à passer sous les fourches caudines du modèle du plus petit partenaire. »

## Grande Région ou zones de développement bilatérales

Il reste qu'il est correct de dire que le développement économique du Luxembourg est aujourd'hui freiné par les contraintes liées à l'exiguïté et à l'aménagement de notre territoire, aux besoins de travailleurs frontaliers pour pourvoir aux emplois créés et aux limites quantitatives et qualitatives de nos infrastructures. Parallèlement, une discussion de fond a lieu dans le pays au sujet du modèle de croissance du futur avec comme variable principale la nécessaire amélioration de la productivité permettant d'obtenir à l'avenir un taux de croissance plus élevé que le taux de croissance de l'emploi.

Une réflexion de fond devrait donc distinguer des approches différentes :

### 1. Aménagement d'une Région du Grand Luxembourg

Il s'agirait de mettre en place, en coopération entre pays, l'infrastructure d'une métropole comme le Luxembourg : Routes, Voies ferrées, aéroports, énergie, environnement, universités, systèmes de santé, garde des enfants etc.<sup>6</sup> C'est une question d'aménagement du territoire régional, un projet qui dépasserait sans doute le temps de vie des décideurs actuels. Mais le temps n'est pas le problème. Même le Kirchberg est en gestation depuis 60 ans. Le problème essentiel est la gouvernance pour laquelle il faudra trouver des modèles, tel que le Comité de coopération transfrontalière de l'Øresund entre Copenhague et Malmö.<sup>7</sup>

### 2. Zones de développement partagées

L'idée d'appliquer la législation luxembourgeoise sur une frange de territoire de quelques kilomètres de l'autre côté de la frontière avec une répartition des flux financiers en faveur de chacune des deux régions (sécurité sociale, impôts, TVA, transferts, etc) risque d'être

6 A cet égard, voir : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html>.

7 Exemples étrangers : (<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/publicationsdocuments/Oresund.pdf>).

contraire aux principes vitaux de l'organisation des États en matière de souveraineté et d'application territoriale du droit.<sup>8</sup>

Mieux vaudrait alors réfléchir sur un régime sui generis de zone franche sur des territoires définis et délimités auxquelles s'appliqueraient des règles spécifiques en matière de droit et de types de transferts financiers de sorte à en faire profiter équitablement les deux parties. De telles zones pourraient s'étendre sur un territoire à cheval sur la frontière (anciennes friches dans le sud du pays, le crassier Terres rouges) ou bien se trouver enclavées dans le territoire d'un pays voisin (Exemple : Aéroport de Bâle-Mulhouse, établissement public franco-suisse en territoire français).

Théoriquement, une négociation bilatérale de ce type pourrait être engagée par le Gouvernement luxembourgeois séparément avec chacun de nos voisins. La proposition serait à priori extrêmement attractive pour la Province du Luxembourg aux réserves foncières considérables. Elle offrirait à cette province de bénéficier pour son décollage économique du dynamisme de la croissance économique luxembourgeoise et ceci sans coût pour l'État belge puisque ce serait le produit de la croissance et l'augmentation de la valeur du foncier qui financeraient ce développement.

Un tel projet serait probablement logique à engager avec la France en complément au développement d'Esch. En effet, la logique de l'idée se marie mieux aux principes de souveraineté des États lorsque les terrains sont à cheval sur la frontière qui délimite les pays.

## Et le CES là-dedans ?

Le CES luxembourgeois a formellement retenu de commencer par un prochain avis sur les questions liées à la formation professionnelle, qu'elle soit initiale ou continue. Dans ces domaines, on déplore un nombre insuffisant de coopérations, alors que l'importance des flux de travailleurs frontaliers pourrait favoriser une recrudescence de demandes de formations dédiées en différents points de la Grande Région. Des exemples réussis existent : l'Université de la Grande Région (UniGR) ou des coopérations entre la France et la Sarre : DFHI-Isfates (coopération Université de Lorraine – HTW Saar) et le pôle de formation transfrontalier franco-allemand Cnam-HTW Saar.

La reconnaissance des diplômes et des métiers au-delà des frontières constitue également un enjeu. Un observatoire transfrontalier recensant les formations, les qualifications et les compétences disponibles permettrait de mieux connaître les disponibilités et les besoins

<sup>8</sup> A cet égard, voir notamment : [https://www.wort.lu/fr/granderegion/ne-pas-rester-dans-l-ombre-du-luxembourg-5e301b64da2cc1784e354e75?utm\\_source=fr\\_daily&utm\\_medium=email-0800&utm\\_content=newsLink&utm\\_campaign=dailyNewsletter](https://www.wort.lu/fr/granderegion/ne-pas-rester-dans-l-ombre-du-luxembourg-5e301b64da2cc1784e354e75?utm_source=fr_daily&utm_medium=email-0800&utm_content=newsLink&utm_campaign=dailyNewsletter).

(présents et futurs) dans toutes les composantes de la Grande Région. Les évolutions rapides des besoins des entreprises en profils socioprofessionnels des travailleurs seraient ainsi mieux anticipées et les différents systèmes de formation adaptés en conséquence.

Enfin, le thème de la coopération en matière de santé s'est révélé comme stratégique au plus tard avec la crise sanitaire. La coopération transfrontalière franco-belge est un exemple en la matière alors que la situation est moins satisfaisante pour les coopérations au sein de la Grande Région.

Le **télétravail** a aussi fait l'objet de travaux importants du CES luxembourgeois, notamment parce que son cadre légal et réglementaire actuel ne correspond plus guère à la pratique caractérisée par une accélération de la digitalisation.

Au-delà de cette tendance fondamentale, le confinement imposé dans la lutte contre le COVID-19 et les actuelles recommandations gouvernementales de recourir au télétravail ont introduit une pratique qui a totalement dépassé un cadre légal et réglementaire inchangé. Poussé par le Gouvernement et le besoin de maintenir à la fois l'activité économique et la santé des salariés, de très nombreux employeurs, publics et privés, ont dû instaurer du jour au lendemain le télétravail. Pendant le confinement stricte, 69% des personnes actives (à l'exclusion des personnes étant en chômage partiel et celles étant en congé pour raisons familiales) sont passées au télétravail, généralement sans accord ou écrit formel et de ce fait en-dehors du cadre juridique existant.

Une révision du cadre s'imposait ainsi d'urgence et le CES est allé jusqu'à réécrire le cadre légal sous forme d'une nouvelle convention à signer par les partenaires sociaux. Parallèlement, le Conseil a fait des commentaires détaillés sur un certain nombre de choses, constatant notamment les avantages, mais aussi les inconvénients du télétravail.

Il a aussi tenté de définir l'impact du télétravail sur l'économie locale et les finances publiques au Luxembourg. Sur base d'un emploi intérieur total de 460.000 personnes et en supposant que quelque 116.145 personnes seraient en mesure de télétravailler une fois par semaine, on craint que le télétravail pourrait faire reculer le chiffre d'affaires du commerce local concerné d'environ 350 millions d'euros par année avec une perte de plus de 2.000 emplois, de 17 millions d'euros en cotisations sociales, de 10 millions d'euros de TVA et près de 6 millions d'euros de retenue d'impôt sur salaires. Et ce calcul ne prend pas en compte d'éventuelles répercussions négatives sur le budget de l'État si les conventions bilatérales avec les pays voisins auraient à être revues pour permettre plus de télétravail aux frontaliers.

Car le CES trouverait opportun de réfléchir à un alignement des seuils de tolérance fiscale pour les trois pays frontaliers à 25% du temps de travail ce qui permettrait un maintien de l'affiliation des salariés à la sécurité sociale luxembourgeoise. Ce but sera difficile à atteindre et ne sera pas gratuit.



## Conclusion

La Grande Région représente au niveau européen un formidable laboratoire, unique en son genre. On regrette d'ailleurs qu'elle n'attire pas plus d'attention de la part de l'Union européenne, alors que les travailleurs frontaliers, exemple-type du citoyen européen qui utilise pleinement son droit à la libre circulation, mériterait davantage de considération.

La machine à succès luxembourgeoise doit énormément à ses frontaliers et au réservoir de main d'œuvre et de compétence de la Grande Région. Il s'est ainsi créée une métropole avec une empreinte et une responsabilité qui dépasse de loin les frontières de l'État grand-ducal.

Pourtant les problèmes liés à la croissance de la métropole luxembourgeoise au centre d'une Grande Région sont tels que le modèle économique du Luxembourg et donc la prospérité de la région sont menacés parce que la cohésion de la Grande Région a été négligée.

Car le microcosme politique luxembourgeois ne connaît pas bien les rouages politiques de la Grande Région et n'entretient pas les relations personnelles et politiques privilégiées dont il se vante souvent au niveau européen. Les découpages de souveraineté, de compétence et de responsabilité démocratique sont à ce point disparates que la région n'est tout simplement pas gérée comme un espace global.

Aujourd'hui les enjeux au niveau de la Grande Région ne sont pas seulement d'ordre économique, démographique ou social. Il s'agit de garantir la cohésion sociale et territoriale et d'éviter de trop grands déséquilibres régionaux. La responsabilité essentielle d'une telle démarche incombe au seul État souverain parmi les cinq régions composant la Grande Région.

Mais la capacité du Luxembourg à soutenir le développement de ses voisins ne doit pas être surestimé pour autant. Le modèle luxembourgeois connaît des limites et un bon nombre de défis qui lui sont propres. Sa soutenabilité à plus long terme est compromise car il est basé sur une course à la croissance sans productivité. Voilà pourquoi une coopération politique forte dans toute la Grande Région doit l'emporter sur des considérations purement financières.



# Looking at global supply chains through a human rights lens: The UN Guiding Principles on Business and Human Rights

BAŞAK BAĞLAYAN

## Introduction

The coronavirus pandemic (COVID-19) has impacted the world profoundly, not only in terms of public health, but also by causing severe economic and social disruption that threatens the livelihood and wellbeing of millions of people. The pandemic has pushed the world into one of the most serious human, economic and social crises of modern times exposing systemic inequalities and vulnerabilities of millions of workers throughout global supply chains. The crisis has posed unique challenges also to businesses, causing serious disruptions threatening their economic viability, and raising specific human rights challenges that emerged at the work place and in supply chains.

The International Labour Organisation estimates that the large-scale workplace closures around the world in response to the COVID-19 pandemic have led to the loss of 305 million jobs.<sup>1</sup> Particularly vulnerable to the consequences of the crisis are women who are overrepresented in the more affected sectors, have less social protection and bear disproportionate burdens as primary care-givers in families and communities.<sup>2</sup> Workers in informal sectors, the “gig” economy, and migrant workers, also face greater risks of exploitation and endangerment and unprecedented threats to their human rights and dignity.<sup>3</sup> Rising levels of poverty and dangerous and unsafe working conditions have prompted the World Food Programme to warn that “the next pandemic could be a pandemic of hunger”.<sup>4</sup>

Both States and businesses have a responsibility to tackle these challenges together and individually. A blueprint for doing so was provided by the United Nations (UN) almost a decade ago: the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (‘UNGPs’ or

1 ILO (2020), p. 2.

2 Idem.

3 Sun (2020).

4 Cited, idem.

‘the Principles’).<sup>5</sup> The UNGPs and their commentaries lay out a detailed framework on the duties of states and responsibilities of companies on business and human rights issues, including in global value chains. One of the core components of the UNGPs, “human rights due diligence” (HRDD), has become a prevalent topic in the discussions on responsible business conduct during the past few years, including in Luxembourg.<sup>6</sup>

In the next section, I briefly introduce the UNGPs drawing attention to the significance but also shortcomings of this instrument. Then, I summarize the contents of the UNGPs, which have a major impact on the current developments on responsible business conduct. Next, I briefly address how the UNGPs are officially implemented in Luxembourg primarily through the adoption of national action plans on business and human rights. I then conclude by arguing that these mechanisms provide steps toward a more equal world economy, even if only incremental ones.

## Background

In June 2011, the UNGPs were endorsed unanimously by the United Nations Human Rights Council (‘HRC’), the principal intergovernmental body charged with global promotion and protection of human rights. They are significant in many respects. They are the first, and to date only official Guidance that the HRC issued for states and companies in relation to *business and human rights*.<sup>7</sup>

“Business and human rights”, as a field of research and policy, is concerned with how businesses impact human dignity and equality, and seeks to prevent them from causing harm to people as well as the environment. The business and human rights debate has started already during 1970s with various, not always successful, attempts to regulate transnational business conduct. These include cases brought against companies across different jurisdictions, divergent forms of regulation at national and international levels as well as self-regulation by companies or industry groups through codes of conduct.

However, none of the attempts so far received such “an unprecedented convergence” of stakeholders and global support as did the UNGPs.<sup>8</sup> Governments and businesses have been strongly supporting the UNGPs. Civil society organizations (CSOs), despite raising concerns and criticism due to the lack of express binding obligations on companies, have also welcomed the UNGPs and used them regularly in their corporate accountability campaigns.

5 United Nations (2011).

6 <https://www.initiative-devoirdevigilance.org/>.

7 Ruggie (2020), p. 63.

8 Buhmann (2015), p. 415.

The uptake of the UNGPs by intergovernmental organizations has also been extraordinary. The OECD incorporated the UNGPs into the 2011 revision of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (MNEs); the International Labour Organization similarly aligned the Tripartite Declaration of Principles concerning MNEs and Social Policy with the UNGPs; the EU changed its official definition of “corporate social responsibility” in response to the UNGPs and called on all EU member States to develop national action plans to implement the UNGPs. To date, twelve EU countries, including Luxembourg, have responded to that call and adopted such action plans.

The UNGPs make it clear that all companies have a responsibility to respect human rights. However, this responsibility is expressed in non-binding terms which has proven to be one of the weaknesses of this instrument. Recent studies showed that the practical implementation of the UNGPs, in particular regarding human rights due diligence in supply chains, remains weak. Businesses appear to be paying lip service to human rights while falling short in serious human rights commitments.<sup>9</sup>

In response, the EU as well as various governments have started to consider adopting laws that would impose binding corporate human rights obligations, in particular HRDD in supply chains (France in 2017 and the Netherlands in 2019 have already adopted such laws). A similar debate is also taking place in Luxembourg. All these debates are informed by the concepts and terminology introduced by the UNGPs.

## Content of the UNGPs

The UNGPs contain 31 principles, distributed among three distinct but complementary pillars: (a) the state *duty to protect* human rights; (b) the corporate *responsibility to respect* human rights; and (c) the need for effective *access to remedies*.

### The State duty to protect human rights

The first ten principles of the UNGPs are addressed to States.<sup>10</sup> They reiterate well established international law principles according to which States have a *duty to protect human rights*. According to the UNGPs, States need to make sure that they are setting clear expectations that *all* companies domiciled in their jurisdiction respect human rights throughout their operations. This includes various operational steps, which the UNGPs call “a smart mix” of measures.<sup>11</sup> The smart mix can include providing effective guidance

9 CHR (2020), p. 3.

10 UNGPs 1-10, and their Commentary.

11 UNGP 3, Commentary.

to companies as well as enacting and enforcing laws to ensure that companies respect human rights.

The recent debates on the legal framework for the corporate responsibility to respect human rights have focused on laws on human rights due diligence through supply chains. Laws that require corporate respect for human rights can be included in laws on non-discrimination, labour, environment, property, privacy, anti-bribery and so on.

The UNGPs urge States to take additional measures when there is a “state-business nexus”.<sup>12</sup> This includes situations where a company is “owned or controlled by the State” or where it receives support or services from the State. If a company is controlled by the State or if its acts can be attributable to the State, an abuse of human rights by the company may entail a violation of the State’s own international law obligations and not only a failure to protect human rights.

The UNGPs draw attention to various other situations where the State duty to protect human rights comes into play in the context of business and human rights. These include privatization of state activities, public procurement, and situations in conflict-affected and high-risk areas.<sup>13</sup> The UNGPs also underline the importance of policy coherence and alignment of policies in the field of business and human rights.<sup>14</sup> It is acknowledged that States often need to make difficult balancing decisions and that achieving an appropriate balance requires a broad approach to business and human rights aimed at ensuring domestic policy coherence.<sup>15</sup>

### **The Corporate responsibility to respect human rights**

It is no longer questioned whether businesses have *a responsibility to respect human rights*.<sup>16</sup> This is one of the achievements of the UNGPs. The responsibility to respect is a minimum – “baseline” – expectation from all companies. It means that businesses should “avoid infringing on the human rights of others” (“do no harm”) and “address such impacts when they occur”.<sup>17</sup> The companies have a responsibility to respect *all* human rights, understood to mean “at a minimum the International Bill of Human Rights and the principles concerning fundamental rights set out in the [ILO’s] Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”.<sup>18</sup> However, despite the international legal references, the

12 UNGP 4.

13 UNGPs 5 to 7.

14 UNGPs 8 to 10.

15 UNGP 8 and the Commentary.

16 UNGPs 11-24, and their Commentary.

17 UNGPs 11 and 13.

18 UNGP 12.

author of the UNGPs, Professor John Ruggie, made clear that the corporate responsibility to respect human rights is not grounded in international law. Rather, according to him, it is a “transnational social norm” grounded in societal expectations. This norm exists because the relevant actors, including governments, civil society, and businesses themselves acknowledge it as such.<sup>19</sup>

The responsibility to respect exists beyond domestic legal obligations and independently of the State duty to protect human rights. Companies may find themselves in situations where domestic laws or practices may contradict international human rights standards. Most common examples include work place discrimination based on gender, ethnic or religious background or disability status. Domestic legislation or cultural practices might encourage such discrimination in contradiction with international human rights standards. In such situations, according to the UNGPs, companies are expected to comply with the higher international standards.

Although all companies “regardless of their size, sector, location, ownership and structure” are required to respect human rights, the “scale and complexity” through which a company meets its responsibility will depend on its size.<sup>20</sup> Small and medium-sized enterprises “may have less capacity as well as more informal processes and management structures”.

The UNGPs also provide a detailed framework for companies on how to operationalize the responsibility to respect. Adopting a policy commitment to respect human rights is one of the first steps. The policy commitment should be approved at the highest level in the company, should set out the company’s human rights expectations of personnel and partners, and should be publicly available.<sup>21</sup>

The primary means through which the responsibility to respect can be put in practice is through human rights due diligence. HRDD is a process whereby companies “identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts”.<sup>22</sup> The process involves assessing both actual and potential human rights impacts which requires an on-going assessment. The UNGPs also make it clear that HRDD covers not only the adverse impact that a company “may cause or contribute to through its own activities”, but also negative impacts through its business relationships, including the value chain of the company. The UNGPs acknowledge that it may be “unreasonably difficult to conduct due diligence” where companies have large numbers of entities in their value chains.<sup>23</sup> In this

19 Ruggie 2020, p. 75.

20 UNGP 14, and the Commentary.

21 UNGP 16.

22 UNGPs 17 to 21.

23 UNGP 17, Commentary.

case, companies are expected to “identify general areas where the risk of adverse human rights impacts is most significant” and prioritize these for human rights due diligence”.<sup>24</sup>

HRDD allows companies to focus their attention on the most salient human rights risks and address those risks rapidly and proactively as they emerge. Therefore, experts have urged businesses to implement HRDD to meet current human rights challenges and “build back better in the wake of the COVID-19”.<sup>25</sup>

### **Access to Remedies**

Access to remedy is the third foundational pillar of the UNGPs.<sup>26</sup> It is an important component of both the state duty to protect and of the corporate responsibility to respect human rights. UNGPs provide for three types of mechanisms for access to effective remedy in business-related human rights abuses: state-based judicial mechanisms, which can include courts, labour tribunals, etc.; state-based non-judicial grievance mechanisms, including OECD Nations Contact Points or ombudsperson offices; and non-state-based grievance mechanisms, such as operational or company level grievance mechanisms.

States have a duty to provide an effective access to remedies for business-related human rights abuses and they are required to take “appropriate steps” to do so. Remedies may take many forms ranging from “apologies, restitution, rehabilitation, financial or non-financial compensation and punitive sanctions (whether criminal or administrative, such as fines), as well as the prevention of harm through, for example, injunctions or guarantees of non-repetition”.<sup>27</sup>

Companies also have a role in providing access to effective remedies. They can establish and administer non-judicial grievance mechanisms, alone or together with other stakeholders. These mechanisms may be based on adjudicative, dialogue-based or other culturally appropriate and rights-compatible processes.<sup>28</sup> “Operational level grievance mechanisms” are an example of such procedures which may help companies address potential grievances early and remedy them directly, before those grievances escalate.<sup>29</sup> Once the company identifies that it has caused or contributed to adverse impacts, it should provide for or cooperate in remediation through legitimate processes<sup>30</sup> and it should not prevent individuals or communities from accessing remedies.

24 Idem.

25 Ramasastry, (2020), p. 2.

26 UNGPs 25-31, and their Commentary.

27 UNGP 25, Commentary.

28 UNGP 28, Commentary.

29 UNGP 29, Commentary.

30 UNGP 22.



## Implementing the UNGPs in Luxembourg

The UNGPs are being implemented in Luxembourg through national action plans for the implementation of the UNGPs (NAP). The first NAP<sup>31</sup> was adopted in June 2018 and the subsequent NAP in December 2019, which will run until the end of 2022. Both of the NAPs have a clear timeframe allowing for an evaluation and an update at the end of the implementation period.

The current NAP, NAP 2020-22,<sup>32</sup> outlines the international and European framework against which the NAP is adopted. The introduction of the NAP reiterates the links between human rights and environmental risks including climate change as well as the 2030 Agenda for Sustainable Development.

In addition to a general introductory part, the NAP contains two main parts, including “Strategic Objectives” and “Specific Objectives”.

The primary strategic objective of the NAP 2020-22 is “to ensure the respect for and implement the UNGPs among the companies in Luxembourg and their economic value chains”. The NAP aims “to establish unequivocally the human rights expectations from businesses in Luxembourg” and “to define the means through which to support the businesses to achieve those expectations”. The NAP 2020-22 states that the Government expects businesses “to respect human rights and avoid adverse human rights impacts to which they may be linked through their economic activities, either at home or abroad”. To this end, businesses are expected “to adopt governance instruments, in particular by introducing due diligence systems” and also to “address any negative human rights impacts of their activities”.

Some of the specific objectives of the NAP 2020-22 directly refer to HRDD. For instance, one action point concerns setting up pilot projects on due diligence in companies with majority State ownership. Another one proposes to introduce HRDD in public-private partnership mechanisms, in particular at the level of development cooperation. Providing trainings on HRDD is also proposed as one of the action points in the existing NAP.

While these action points on HRDD are welcomed, the NAP has also been criticized for relying too heavily on voluntary measures, and falling short of introducing a mandatory due diligence regime.<sup>33</sup> The Government has commissioned a study to assess the feasibility of mandatory HRDD legislation in Luxembourg and has expressed commitment to support such an initiative at the level of the EU.

31 Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2018).

32 Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2019).

33 See, Annex IV, NAP 2020-22.

## Conclusion: Building back better

The pandemic exposed economic disparities and systemic inequalities that were already present in our societies. It showed clearly that the existing economic model is not sustainable, neither for workers in global supply chains nor for companies. Business and human rights frameworks cannot solve all the structural problems in the existing economic order. However, by providing a human rights based approach to responsible business conduct, they can help address some of the pertinent and pressing problems that we face today. A human rights based approach “puts everyone in the picture and ensures that no one is left behind”.<sup>34</sup> Therefore, in order to build back better in the wake of Covid-19, both states and businesses must implement the principles contained in the UNGPs, which provide a useful framework in addressing the issues that arise in global supply chains, including during times of crises.

<sup>34</sup> Guterres (2020).

## Bibliography

BUHMANN, KARIN (2015): Business and human rights: Understanding the UN Guiding Principles from the perspective of transnational business governance interactions'. *Transnational Legal Theory, Volume 6, Issue 2*.

CHRB – CORPORATE HUMAN RIGHTS BENCHMARK (2020): Key Findings. URL: <https://assets.worldbenchmarkingalliance.org/app/uploads/2020/11/WBA-2020-CHRB-Key-Findings-Report.pdf> (08.02.21).

GUTERRES, ANTÓNIO (2020): Secretary General, UN, Statement “We are all in this together”. URL: [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/UNSG\\_HumanRights\\_COVID19.aspx](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/UNSG_HumanRights_COVID19.aspx) (08.02.2021).

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2020): Covid-19 and the World of Work – Building a Better Future of Work – Concept Note. URL: [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/events/WCMS\\_747476/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/events/WCMS_747476/lang--en/index.htm) (08.02.2021)

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2018): Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme 2018-2019 (NAP). URL: <https://maee.gouvernement.lu/en/directions-du-ministere/affaires-politiques/droits-de-l-homme/entreprises-droits-de-l-homme1.html> (08.02.2021).

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2019) : Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme 2020-2022. URL: <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d1/pan-entreprises-et-droits-de-l-homme/2020-2022/PAN-LU-entreprises-et-DH-2020-2022-FR.pdf> (19.02/2021).

RAMASASTRY, ANITA (2020): Chair, UN Working Group, Keynote remarks at webinar on “Implementing human rights due diligence in global supply chains” (organized by the Geneva Center for Business and Human Rights, the International Chamber of Commerce and the World Business Council for Sustainable Development). URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/UNGPsBizHRsnext10.aspx> (08.02.2021).

RUGGIE, JOHN G. (2020): The Social Construction of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. In: DEVA, SURYA & BIRCHALL, DAVID (eds): *Research Handbook on Human Rights and Business*, Edward Elgar, 2020.

SUN, CATHY (2020): Business and human rights: ‘building back better’ from COVID-19. URL: <https://www.universal-rights.org/blog/business-and-human-rights-building-back-better-from-covid-19/> (08.02.2021).

UNITED NATIONS (2011): UNGP. Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. URL: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf) (08.02.2021).



# Pathways to designing a truly sustainable food system for Luxembourg: Take-home messages from crises<sup>1</sup>

RACHEL RECKINGER

## Introduction

Moments of crisis, like the current pandemic, stress-test the resourcefulness of societies. The duration of the sanitary, and subsequent economic, crisis can be seen as a prefiguration of a potential ecological crisis to come in relation to climate change and biodiversity loss. Crises allow us to fundamentally rethink vulnerabilities and set up more robust post-growth practices, based on social justice, ecological regeneration and economic well-being. All this should be underpinned by good governance and stringent policy coherence. In times of upheaval, individual and collective food supplies become primary concerns. Worldwide malnutrition and hunger are still unsolved issues, and climate change will only strain global resources and distribution further. Therefore, a *holistic* focus on redesigning *truly sustainable* food systems is urgent – and even more so considering that food and agriculture account for up to 37% of global greenhouse-gas-emissions<sup>2</sup>.

The disruptions caused by COVID-19 show again how artificial the sheer abundance of food we in Western Europe consider ‘normal’ is. It relies on complex, international logistics and long food supply chains with many intermediaries, extension of seasonality by imports, the production of highly transformed, cheap and unhealthy food, with negative outcomes for public health and ecology. It concentrates Europe’s intensive horticulture in

<sup>1</sup> This article is the lightly reworked, written form of my TEDx talk, delivered on 15th October 2020 at <http://tedxuniversityofluxembourg.com>, with the title “How to design a truly sustainable food system in the context of climate change?” (video accessible here: [food.uni.lu](http://food.uni.lu)). The analysis leading to this conference has been published in a longer and more academic format in September 2020 under the following title: “The resourcefulness of Luxembourg’s food system as put to the test by the Coronavirus lock-down”, in Georg Mein, Johannes Pause: *The Ends of Humanities – Volume 2: Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences*. Luxembourg, Melusina Press (2020) (full download here: <https://www.melusinapress.lu/read/the-resourcefulness-of-luxembourg-s-food-system-as-put-to-the-test-by-the-coronavirus-lock-down/section/54389330-5905-4593-9cab-de44d2819521>).

<sup>2</sup> IPCC (2019) 7.

Mediterranean countries, and contributes to impoverished soils, water scarcity and the precariousness of seasonal labour – thereby perpetuating global poverty<sup>3</sup>.

So, how resilient is Luxembourg's food system when international supply chains are disrupted? Which vulnerabilities transpire, even in the wealthiest food-secure countries, where, in normal times, there is enough food supply for the country's inhabitants?

Luxembourg is predominantly a grassland region, lending itself to cattle grazing. In terms of food self-supply, the country produces 114% of its beef needs, 99% of milk, 67% of pork, but only 35% of eggs, 3-5% of vegetables, 1.4% of chicken and < 1% of fruit<sup>4</sup>. In the transformation sector, the vast majority of goods are imported. The rapidity with which borders closed at the beginning of lockdown in March 2020, even inside the EU Schengen space, draws focus to national food systems' performances and the ambitious and ethical question of food sovereignty.

Recently, the concept of food sovereignty<sup>5</sup> has gained substantial influence. It's about *maximising* the *diversity* of locally produced food and the *autonomy* from international imports, in a *democratic* context ensuring *equity* and *participation* of producers and citizens. After the first and second lockdowns (spring 2020 and winter 2021), we can report heightened public awareness for the limited intrinsic resilience that Luxembourg's food system has, coupled with promising initiatives of reclaiming *local* food sovereignty.

## Holistic infographic to food systems

As indicated, a holistic approach is necessary to grasp the complex dynamics of both inertia and change in food systems.

Within the Sustainable Food Practices team at the University of Luxembourg, we consider the diverse actors and institutions of a given territory, involved in the production, processing, distribution and consumption of foodstuffs – and even more importantly in their governance.

This governance can take the form of classical legislative and planning action – but also be of a more cultural and social kind, such as pressure groups from civil society, critical analyses from research, food literacy from educational actors, or the media, etc.

3 IPES Food (2020); IPES Food (2019); IPES Food (2016); Wallace (2016).

4 MAVDR (2019).

5 Pimbert (2009); Brem-Wilson (2015).

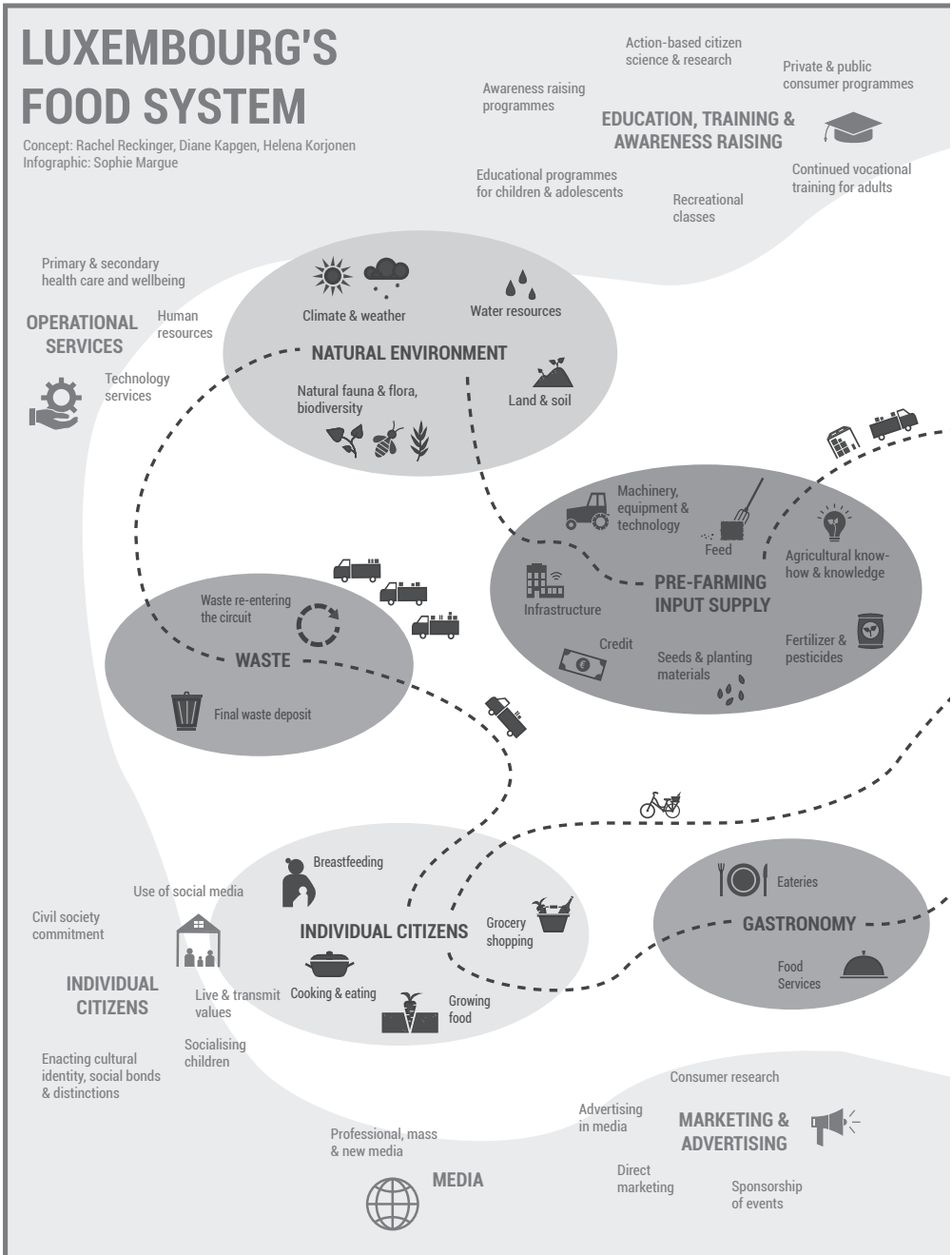
We focus our analysis on interrelations, tensions and negotiations, as well as on power imbalances in those networks – that are empirically qualified at the level of Luxembourg but can be transposed to larger contexts. Our simplified overview highlights the main actors in Luxembourg’s food system<sup>6</sup> (see pages 182/183).

This holistic approach is needed because the common supply chain approach shows a linear view of extraction processes, explaining incompletely how food arrives on our plates. Instead, we depict a circular economy circuit, featuring pre-farm natural and man-made resources and interventions, as well as the principles of “reduce, reuse and recycle” at each sequential step of the circuit. This allows for deeper explanations of environmental and socio-cultural added-value.

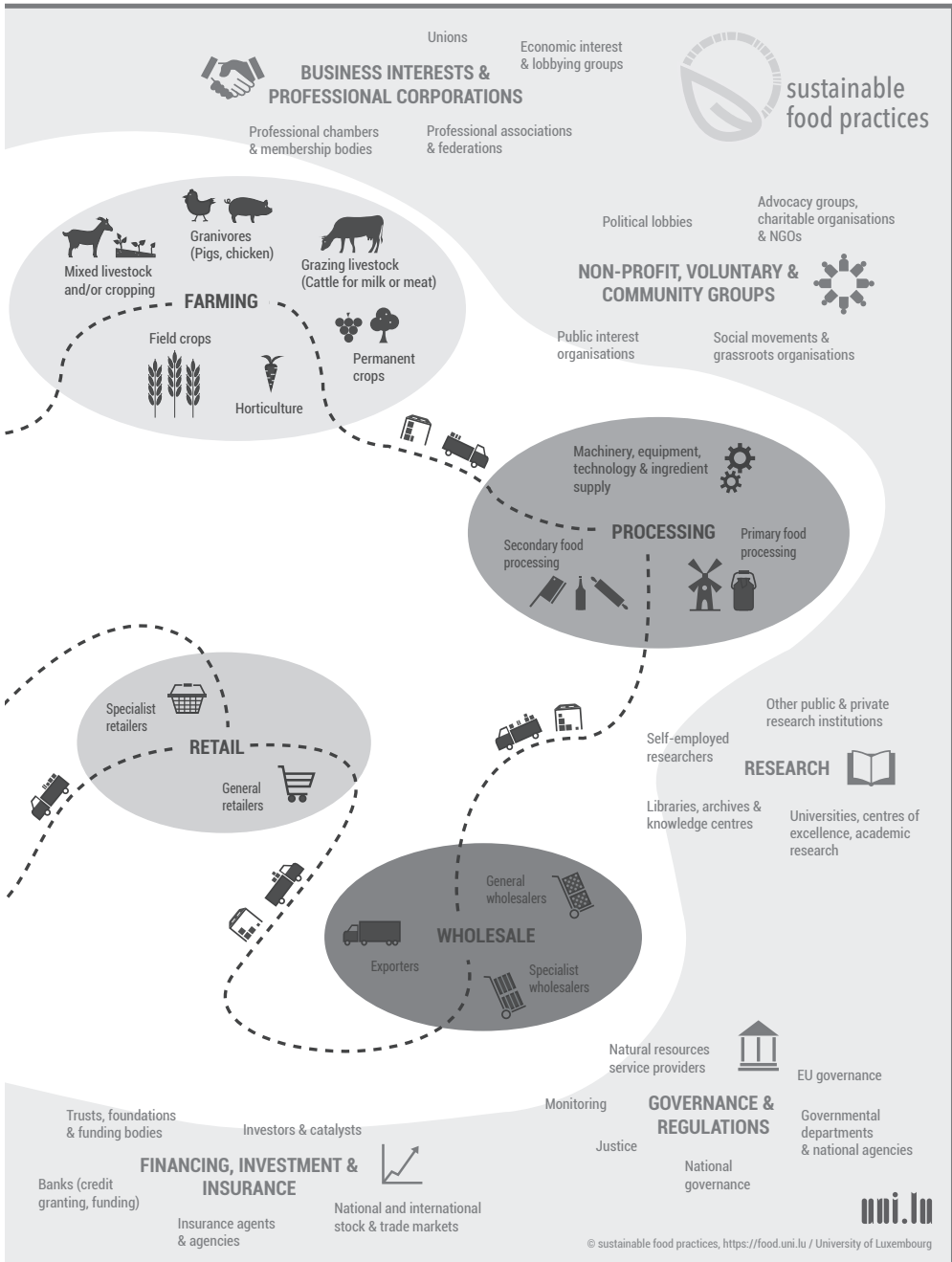
This circuit is actively shaping, and being shaped by, a broader food system within which constant interactions and negotiations occur. The actors in the broader food system – represented here on the edges of the infographic – are not commonly thought of as key actors. Yet they are crucial in transforming structures and processes that shape the larger ecological, economic, sociocultural, and political context. For example, educational actors can provide comprehensive food literacy making consumers aware of healthy, ecological and socially just diets; economic and political actors can provide marketing opportunities, fair prices and guarantees for farmers’ more sustainable produce; civil society as well as political actors can advocate for higher standards of human rights, animal welfare and measures against biodiversity loss.

6 Reckinger, Kapgen & Korjonen (2020); <https://food.uni.lu/research/research-projects/visualising-foodscapes/>.

Figure 1: Synopsis of Luxembourg's food system





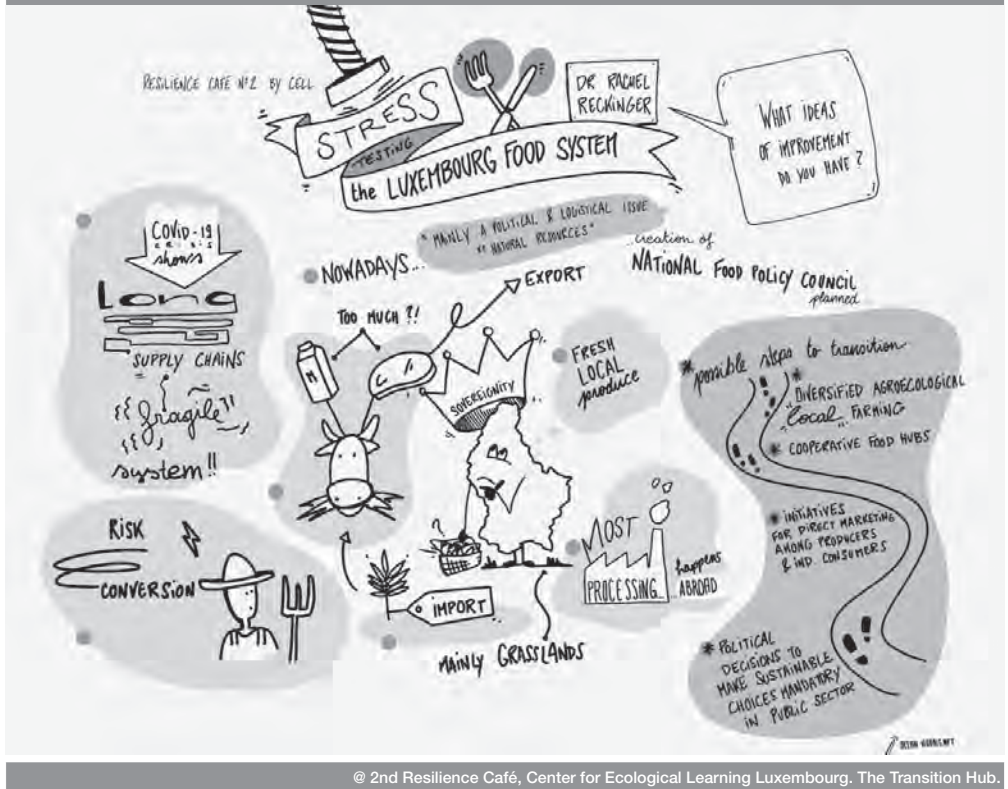


## Innovative approaches towards food sovereignty

With such a systemic overview in mind, it is easier to grasp the multitude of innovative approaches towards more sustainable food systems as being interlinked and mutually dependent.

In these approaches, social movements and coalitions of the willing among larger food actors play a key role in advocating transition pathways<sup>8</sup>. As a small country, Luxembourg is suited to shorter supply circuits and could adapt to changing circumstances – but only if food supply is steady and diverse.

Figure 2: Figure 2 CC BY-ND Caroline Schuler, 04.2020



© 2nd Resilience Café, Center for Ecological Learning Luxembourg. The Transition Hub.

From a production angle, experts point to the need of diversified agroecological systems, reducing external input, optimizing biodiversity and stimulating interactions between different species, to build long-term fertility and secure livelihoods<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Renting, Schermer & Rossi (2012).

<sup>9</sup> Altieri et al. (2012); FAO (2016); Scoones (2015); UNCTAD (2013).

We need to invest in a larger (and skilled) workforce, seeing as farmers already work 60 hours per week on average<sup>10</sup> and thus cannot easily take on additional tasks of diversification. Politics should provide incentives and political warranties for those farmers who are willing to innovate and experiment with diversification. Political warranties would also be helpful to increase the shift to organic production – aiming to bring Luxembourg’s current 4.6% organic agricultural surfaces up to the planned 20% by 2025<sup>11</sup>.

Small producers, especially, experience fluctuation and cannot consistently guarantee supply. Here, cooperative-run platforms or food hubs can group them and function as a one-stop-shop for wholesalers. Also, larger companies can offer commercial partnerships to producers who agree to invest in missing products. These already emerging initiatives would further benefit from a market stretching across the Greater Region (consisting of Luxembourg and the limitrophe regions in Belgium, France and Germany) – and beyond.

Current research<sup>12</sup> shows that apart from fish, chicken and tomatoes, all reviewed product categories<sup>13</sup> (among dairy, grain, potatoes, meat and vegetables) are already being produced in sufficient quantity to surpass the needs of the Greater Region’s out-of-home-catering sector. There is an opportunity here to serve these products in local canteens. Yet barriers still exist in logistic and political issues of supply management, market orientation, price policies and national legislative regulations.

State-run labelling schemes are another useful transition tool that certify various types of quality and can enhance food literacy and more sustainable purchases both in private households and in public procurement. The condition is that they are transparent about added value, are backed by laws that define clear criteria in a verifiable way, and make compliance mandatory, with proportionate incentives and sanctions<sup>14</sup>.

As high-quality, sustainable and affordable local food is made available and becomes the norm<sup>15</sup>, consumers will develop more sensitivity for local contingencies, ethics, organic food, seasonality, etc<sup>16</sup>. Consumers are increasingly becoming more active, committing to ‘prosumer projects’ such as community supported agriculture or other forms of alternative food networks<sup>17</sup>. This virtuous loop could be enhanced through mandatory Education for

10 SER (2016).

11 MAVDR (2020).

12 AROMA (2019).

13 In descending order: milk, wheat, potatoes, beef, onions, carrots, pork, apples, eggs, green beans, peas, salads, courgettes, pears, cucumber, strawberries.

14 Reckinger, Kapgen & Korjonen (2021).

15 Kopatz (2016); Reckinger (2020b).

16 Reckinger (2016); Reckinger & Régnier (2017).

17 Goodman, Dupuis & Goodman (2013); Lamine, Garçon & Brunori (2019).

Sustainable Development programs, that teach historical and current food imperialism in the Global North<sup>18</sup>.

All in all, transversal governmental action could act as a lever in transitions to sustainable food systems. One supra-national example is the Farm to Fork strategy, issued by the EU in 2020, as one of the strategies within its Green Deal program, aiming at making Europe climate neutral by 2050<sup>19</sup>. This strategy integrates a larger number of actors from the food system than the classical agrifood supply-chain – yet it does not have a strong focus on including vulnerable stakeholders nor on trade policies.

A more profound transformative view is put forward in the proposition for a Common Food Policy, prioritising public participation and experimentation at EU, national, and local levels<sup>20</sup>. It aims at systemically enhanced coherence, ethics and aligned objectives among all food-related policies, instead of focussing on individual sectoral policies. It is currently being advocated for by 400 experts in farming, food entrepreneurship, civil society, academia and policymaking.

### **Dialogic food democracy for food sovereignty**

In short, robust food systems are, optimally, food sovereign ones underpinned by systemic ethics<sup>21</sup>, meaning that actors are dedicated to sustainable change in their values and daily lives. In order to put into practice the ideal of food sovereignty, one needs food democracy structures<sup>22</sup>. This does not mean simply that elected politicians should be in the service of the public interest relating to food, but that specific bodies should be established, in which various stakeholders of the territorial food system co-create a diagnosis, guidelines and actions for transformation<sup>23</sup>.

Food sovereignty needs collaborative governance, which includes the engagement of stakeholders in a more transformative and dialogic structure, based on common problem solving, consensus, trust and the recognition of power and resource asymmetries. This goes beyond mere multi-stakeholderism, where participants only have a consultative role<sup>24</sup>.

18 Brand & Wissen (2017).

19 European Commission (2020).

20 IPES Food (2019).

21 Bui, Costa & De Schutter (2019).

22 Carlson & Chappell (2015).

23 *Idem*.

24 Andrée et al. (2019); Reckinger & Schneider (2020).

Such bodies complement representative democratic structures with dialogic ones<sup>25</sup>. They include minority views and thus facilitate the emergence of systemic food ethics. Among them, in particular, Food Policy Councils<sup>26</sup> are innovative and efficient tools for multi-scale governance and innovation, chiefly because they connect governmental action, business initiatives and grassroots innovations, as the three main pathways for reform<sup>27</sup>. However, those three domains cannot individually bring about change: they require coordination, regular co-operation and equity – which Food Policy Councils are able to provide.

Luxembourg is currently founding a nationwide Food Policy Council. Hopefully, this multi-stakeholder platform will aim for collaborative governance. This would truly allow for independent co-operation as equal partners from the following three sectors: 1. Policy and administration; 2. Research and civil society; 3. Production, transformation, gastronomy and trade. Additionally, a participant observant yet critical academic monitoring should assess the processes and impacts<sup>28</sup>. The potential for Food Policy Councils to develop new approaches and enhance existing ones is both unprecedented and timely. Here, social learning accelerates and can result in the mushrooming of many small initiatives with sociocultural and economic exemplary value<sup>29</sup>.

## In a nutshell

Due to its small size and unique multi-cultural population, Luxembourg is a favourable site for experimentation. It can build multi-stakeholder-led effective food policies; shorten sustainable supply circuits in a cooperative way; and encourage innovation, diversification and collective learning. Luxembourg can use its political and economic international weight to push best practices for food sovereignty forward.

In order to achieve that, there needs to be a collective understanding that transformative action is not only needed at the level of food supply circuits, but in the transition of the entire system of actors that revolve around food.

For this, we need collaborative governance-models, based on equity and ethical values. It is not enough to focus on national agricultural policies or the European Common Agricultural Policy, but rather on coherent food policy alignment.

25 Callon, Lascoume & Barthe (2009).

26 Schiff (2008); Thurn, Oertel & Pohl (2018); IPES Food (2020); Carlson & Chappell (2015).

27 De Schutter (2017).

28 Reckinger & Schneider (2020; 2019).

29 Reckinger (2018).

Above all, a resourceful territorial food system needs to be tackled with its contradictions and complex interrelations, including both the actors from the supply circuit that feed it, and the ones from the broader food system that influence it. It also needs to be tackled with its governance structures – representative and dialogic ones – that co-create ethics in food democracy structures, in order to achieve food sovereignty. Only a holistic focus on food systems and their sovereignty struggles will lead to truly sustainable transitions-for-communities, to curb the effects of climate change.

## Bibliography

ALTIERI, MIGUEL A. & NICHOLLS, CLARA & FUNES, FERNANDO (2012): The scaling up of agroecology: spreading the hope for food sovereignty and resiliency. A contribution to discussions at Rio+20 on issues at the interface of hunger, agriculture, environment and social justice. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), S. 1-20.

ANDRÉE, PETER & CLARK, JILL K. & LEVKOE, CHARLES Z. & LOWITT, KRISTEN (2019): *Civil Society and Social Movements in Food System Governance*. Routledge, New York.

AROMA (2019): *AROMA L'état des lieux de l'offre et de la demande alimentaire en Grande Région*.

BRAND, ULRICH & WISSEN, MARKUS (2017): *Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*. oekom Verlag GmbH, Munich.

BREM-WILSON, JOSH (2015): *Towards Food Sovereignty: Interrogating Peasant Voice in the United Nations Committee on World Food Security*. In: *THE JOURNAL OF PEASANT STUDIES*, Volume 42.1, S. 73-95.

BUI, SIBYLLE & COSTA, IONARA & DE SCHUTTER, OLIVIER & DEDEURWAERDERE, TOM & HUDON, MAREK & FEYEREISEN, MARLENE (2019): *Systemic Ethics and Inclusive Governance: Two Key Prerequisites for Sustainability Transitions of Agri-Food Systems*. In: *AGRICULTURE AND HUMAN VALUES*, Volume 36, Issue 2, S. 277-288.

CALLON, MICHEL & LASCOUMES, PIERRE & BARTHE, YANNICK (2009): *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy (Agir Dans Un Monde Incertain: Essai Sur La Démocratie Technique)*. The MIT Press, Cambridge.

CARLSON, JILL & CHAPPELL, M. JAH (2015): *Deepening Food Democracy. The tools to create a sustainable, food secure and food sovereign future are already here – deep democratic approaches can show us how*. IATP – Institute for Agriculture and Trade Policy.

DE SCHUTTER, OLIVIER (2017): *The Political Economy of Food Systems Reform*. In: *EUROPEAN REVIEW OF AGRICULTURAL ECONOMICS*, Volume 44, Issue 4, September 2017, Pages 705-731.

EUROPEAN COMMISSION (2020): *Farm to Fork Strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. European Commission.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (2016): *The 10 elements of agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems*. FAO.

- GOODMAN, DAVID & DUPUIS, ERNA MELANIE & GOODMAN, MICHAEL K. (2013): *Alternative Food Networks. Knowledge, Practice, and Politics*. Routledge, Abingdon.
- IPCC (2019): *Climate Change and Land*. IPCC.
- IPES FOOD (2020): *Special Report: COVID-19 and the Crisis in Food Systems*. IPES.
- IPES FOOD (2019): *Towards a Common Food Policy for the European Union: The Policy Reform and Realignment That Is Required to Build Sustainable Food Systems in Europe*. IPES.
- IPES FOOD (2016): *From Uniformity to Diversity: Key Messages*. IPES
- LAMINE, CLAIRE & GARÇON, LUCILE & BRUNORI, GIANLUCA (2019): *Territorial Agrifood Systems: A Franco-Italian Contribution to the Debates over Alternative Food Networks in Rural Areas*. In: *JOURNAL OF RURAL STUDIES*, Volume 68, P. 159-170.
- KOPATZ, MICHAEL (2016): *Ökorumine damit wir tun, was wir für richtig halten*. oekom Verlag GmbH, Munich.
- MAVDR – (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE LA VITICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL) (2020): *Plan d'action national de promotion de l'agriculture biologique « PAN-Bio 2025 »*. Aspects Juridiques de l'économie Collaborative. Luxembourg.
- MAVDR – (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE LA VITICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL) (2019): *Analyse de La Situation Du Secteur Agricole*.
- MAVDR – (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE LA VITICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL) (2016): *Buchstellentag 2016: Die Arbeitswirtschaft auf den landwirtschaftlichen Betrieben*. SER – Service d'économie rurale, Luxembourg.
- PIMBERT, MICHEL (2009): *Towards food sovereignty: reclaiming autonomous food systems*. International Institute for Environment and Development. IIED, London.
- RECKINGER, RACHEL (2020a): *The resourcefulness of Luxembourg's food system as put to the test by the Coronavirus lock-down*. In: MEIN, GEORG & PAUSE, JOHANNES (Hrsg., 2020): *The Ends of Humanities – Volume 2: Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences*. Melusina Press, Luxembourg.
- RECKINGER, RACHEL (2020b): *Reprise de conscience de la saisonnalité via la régionalité*. In: ADAMIEC, CAMILLE & JULIEN, MARIE-PIERRE & RÉGNIER, FAUSTINE (Hrsg., 2020): *L'alimentation au fil des saisons: La saisonnalité des pratiques alimentaires*, Presses Universitaires François Rabelais, Tours, S. 247-265.
- RECKINGER, RACHEL (2018): *Social Change for Sustainable Localized Food Sovereignty. Convergence between Prosumers and Ethical Entrepreneurs*. In: *SOCIOLOGIA DEL LAVORO*, Nr. 152(4) Special Issue, Pro-sumers on the move: overcoming the line between labour and consumption, S. 174-192.



RECKINGER, RACHEL (2016): Sustainable Everyday Eating Practices from the Perspective of Spatial Identifications. In: WILLE, CHRISTIAN & RECKINGER, RACHEL & KMEC, SONJA & HESSE, MARKUS (Hrsg., 2016): Spaces and Identities in Border Regions. transcript, Bielefeld, S. 252-266.

RECKINGER, RACHEL & KAPGEN, DIANE & KORJONEN, MARIA HELENA (2021): Food Governance durch Qualitätszertifizierungen In: GODEMAN, JASMIN & BARTELMEß, TINA (Hrsg., 2021) 1st ed. Handbuch Ernährungskommunikation. Interdisziplinäre Perspektiven Im Kontext von Nachhaltigkeit. Springer DE, Luxembourg.

RECKINGER, RACHEL & KAPGEN, DIANE & KORJONEN, MARIA HELENA (2020): An Infographic Synopsis of Luxembourg's Food System. In: FORUM für Politik, Gesellschaft und Kultur, Nr. 408, S. 39-42, Luxembourg.

RECKINGER, RACHEL & SCHNEIDER, NORRY (2020): Stichwort Ernährungsdemokratie. Ein Ernährungsrat auf nationaler Ebene als greifbares Konzept für Luxemburg. In: FORUM für Politik, Gesellschaft und Kultur, Nr. 408, S. 44-48, Luxembourg.

RECKINGER, RACHEL & SCHNEIDER, NORRY (2019): Wege Zur Ernährungsdemokratie. Rückblick auf den 2. Vernetzungskongress der Ernährungsräte in Frankfurt. In: TRANSITION LUXEMBOURG MAGAZINE Ö!, Nr. 39, S. 23-25.

RECKINGER, RACHEL & RÉGNIER, FAUSTINE (2017): Diet and Public Health Campaigns: Implementation and Appropriation of Nutritional Recommendations in France and Luxembourg. In: APPETITE, Nr. 112, S. 249-259.

RENTING, HENK & ROSSI, ADANELLA & SCHERMER, MARKUS (2012): Building Food Democracy : Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship. In: INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIOLOGY OF AGRICULTURE AND FOOD, Nr. 19, S. 289-307.

SCHIFF, REBECCA (2008): The Role of Food Policy Councils in Developing Sustainable Food Systems. In: JOURNAL OF HUNGER AND ENVIRONMENTAL NUTRITION, Nr. 3.2-3), S. 206-228.

SCOONES, IAN (2015): Sustainable Livelihoods and Rural Development. Practical Action Publishing, Rugby.

THURN, VALENTIN & OERTEL, GUNDULA & POHL, CHRISTINE (2018): Genial Local. So kommt die Ernährungswende in Bewegung: Mit einem Leitfaden zur Gründung von Ernährungsräten. oekom Verlag GmbH, Munich.

UNCTAD (2013): Trade and Environment Review 2013 – Wake up before It Is Too Late: Make Agriculture Truly Sustainable Now for Food Security in a Changing Climate - World | ReliefWeb.” S. 341.

WALLACE, ROB (2016): Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science. Monthly Review: An Independent Socialist Magazine, New York.



# Welche Willkommenskultur für Europa? Festungsmentalität oder Solidarität?

MARTINA LIEBSCH

mit einem Zwischenwort von MARCELO LEMOS

## Ausgewählte „Meilensteine“ der Flüchtlingspolitik in den letzten 20 Jahren.

Ich gehöre zu der Generation, die mit der entstehenden EU als junge Fachkraft im sozialen Bereich aufgewachsen ist. Die EU hatte eine positive Konnotation. Es war der Traum von Freiheit, interkultureller Öffnung, einer Wertegemeinschaft, die eine gerechtere Gesellschaft zum Ziel hatte. Zusammen mit Kollegen gehörten wir in der Jahrtausendwende zu den ersten innerhalb der Caritas, die eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU diskutiert haben und große Hoffnung hatten, dass die EU dazu beitragen würde, nationale Widerstände gegen die Aufnahme von Flüchtlingen zu überwinden und die Gestaltung einer humaneren Aufnahmepolitik ermöglichen würde.

Die internationale Gemeinschaft hat in den letzten 20 Jahren eine Reihe von relevanten Dokumenten produziert, die jedes Mal, mindestens deklaratorisch die Verpflichtung der Flüchtlingsaufnahme und Solidarität bekräftigen.

Im Folgenden benenne ich schlaglichtartig einige Meilensteine, die mir aus meinem beruflichen Erleben relevant erscheinen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Kurz vor der Jahrtausendwende hatte ein Beamter in einem EU-Land ein Konzept entwickelt, wie zukünftig die Flüchtlingsaufnahme organisiert werden sollte. Es gab ein „Kerneuropa“ zu dem (fast) niemand Zugang hatte, darum herum einen Kreis von Ländern, und dann „Außenposten“; nur dort sollten die Flüchtlinge ankommen dürfen.

Viel zivilgesellschaftliches Engagement ging in die Lobbyarbeit um gegen diese Idee anzugehen. Bei dem Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 wurde das explizite Bekenntnis der EU-Staaten zur Genfer Flüchtlingskonvention und zu anderen Menschenrechtsübereinkünften als zivilgesellschaftlicher Erfolg gefeiert. In den Schlussfolgerungen des Rates heißt es:

„3. Diese Freiheit sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger der Union betrachtet werden. Die Tatsache, dass sie existiert, hat Sogwirkung auf viele andere Menschen in der Welt, die nicht in der Freiheit leben, die die Unionsbürger als selbstverständlich empfinden. Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt. Diese gemeinsamen Politiken müssen auf Grundsätzen basieren, die sowohl für unsere eigenen Bürger klar und eindeutig sind, als auch denjenigen, die Schutz in der Europäischen Union suchen oder in ihr Gebiet einreisen wollen, Garantien bieten.

4. Das Ziel ist eine offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus anderen einschlägigen Menschenrechts-Übereinkünften steht und die in der Lage ist, auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen zu reagieren. Desgleichen ist ein gemeinsames Konzept auszuarbeiten, um die Integration jener Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig ihren Wohnsitz in der Union haben, in unsere Gesellschaft zu gewährleisten.“<sup>1</sup>

Wir hofften damals, dass damit der Grundstein für ein gemeinsames Asyl- und Migrationssystem gelegt war, dass eine humane, und gerechte und ggf. auch solidarische Aufnahme garantiert.

In den folgenden Jahren wird die Asylpolitik zwar weitestgehend vergemeinschaftet, werden verschiedene Rechtsakte zur EU Migrations- und Flüchtlingspolitik entwickelt, ohne dass es ein umfassendes gemeinsames System geworden wäre, in dem u.a. die Aufnahme von Flüchtlingen in solidarischer Weise geregelt worden wäre.

Im Jahr 2015, das Jahr der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise, machten sich 1-2 Millionen Menschen buchstäblich auf den Weg nach Europa. Die europäische Solidarität bei der Verteilung dieser Menschen in der EU wurde auf eine harte Probe gestellt, und scheiterte. Wir erlebten die Wiedererrichtung von Grenzzäunen, die Schließung von Grenzen und Verweigerung der Aufnahme von Flüchtlingen bei einigen EU-Staaten.

Im gleichen Jahr werden die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) bei den Vereinten Nationen verabschiedet. Unter den Mottos „Niemanden zurücklassen“ (Leave no one behind) und „Jene, die am weitesten zurückliegen, zuerst erreichen“ sollen sie auch Flüchtlingen zu Gute kommen.

<sup>1</sup> Europäischer Rat (1999).

Im Jahr 2016 wird als Reaktion auf die Flüchtlingskrise in Europa ein Migrations- und Flüchtlingsgipfel zu großen Flüchtlingsströmen bei den Vereinten Nationen einberufen, der mit der New Yorker Erklärung endet und der Verpflichtung zwei sogenannte „Global Compacts“ zu entwickeln, einen für Flüchtlinge und einen für Migration, die als zukünftiges Rahmenwerk für entsprechende politische und praktische Maßnahmen gelten sollen. Allerdings sind sie nicht bindend, sondern eine freiwillige Verpflichtung.

In der „New Yorker Erklärung“ verpflichtet sich die Staatengemeinschaft erneut ihren menschenrechtlichen und internationalen, humanitären Verpflichtungen nachzukommen: „We reaffirm and will fully protect the human rights of all refugees and migrants, regardless of status; all are rights holders. Our response will demonstrate full respect for international law and international human rights law and, where applicable, international refugee law and international humanitarian law.“<sup>2</sup>

Es wird internationale Kooperation angemahnt, da kein Staat eine Flüchtlingskrise alleine bewältigen kann und es wird die Solidarität mit entwurzelten Menschen erklärt: „We declare our profound solidarity with, and support for, the millions of people in different parts of the world who, for reasons beyond their control, are forced to uproot themselves and their families from their homes.“<sup>3</sup>

Im Jahr 2018 werden beide globalen Pakte, zu Migration und zu Flüchtlingen, die in unterschiedlichen Prozessen entwickelt wurden, verabschiedet. Der globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration ist das erste umfassende Rahmenwerk zu Migration der Vereinten Nationen und könnte als Blaupause für eine umfassende Migrationspolitik dienen. Der globale Flüchtlingspakt hat zum Ziel den Druck auf die Aufnahmestaaten zu verringern, die Eigenständigkeit der Flüchtlinge zu fördern, den Zugang zu Dritt-Staaten-Lösungen zu erweitern und die Voraussetzungen für eine Rückkehr in das Herkunftsland in Rückkehr und Würde herzustellen.<sup>4</sup> Bei diesem Dokument handelt es sich eher um ein „Aktionsprogramm“, welches Lösungen für die dringenden Erfordernisse im Flüchtlingsschutz fordert.

Im Jahr 2019 erreicht die Zahl der bewaffneten Konflikte weltweit einen erneuten Höhepunkt. Mehr als 50 Konflikte zählt die Abteilung für Friedens- und Konfliktforschung der Uppsala Universität in Schweden.<sup>5</sup>

Mitte 2019 waren insgesamt 79.5 Millionen Menschen nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) geflüchtet oder vertrieben: 45,7 Millionen Binnenvertriebene, 26 Millionen anerkannte Flüchtlinge, 4,2 Millionen

2 United Nations (2016).

3 Ibid.

4 United Nations (2018).

5 Universität Uppsala.

Asylbewerber und 3,6 Millionen vertriebene Menschen aus Venezuela. 85% der Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern. Deutschland zählt als einziges EU-Land zu den 5 Hauptzielländern für Flüchtlinge. Das Land in dem sich die meisten Flüchtlinge weltweit aufhielten, war die Türkei.<sup>6</sup>

Ende 2019 wird das erste globale „Refugee Forum“ im Zusammenhang mit dem globalen Pakt für Flüchtlinge abgehalten. Es ging u.a. darum die Staatengemeinschaft mit der Zivilgesellschaft, anderen Akteuren und Gebern in einer Art Marktplatz zusammen zu bringen, jene die Expertise suchen, jene die Expertise anbieten und schließlich jene die Finanzierung anbieten zugunsten von dringend notwendigen Maßnahmen für Flüchtlinge. Staaten und Nichtregierungsorganisationen machten Versprechen darüber, was sie zum Schutz und für die Aufnahme von Flüchtlingen umsetzen würden oder könnten.

Alle diese Etappen wurden mit massivem advokatorischem Einsatz von der Zivilgesellschaft, in der kirchliche und nichtkirchliche humanitäre Organisationen, Entwicklungshilfeorganisationen, Flüchtlings- und Migrantenorganisationen und Gewerkschaften zusammenkommen, begleitet.

## Wo stehen wir jetzt und was bringt die Zukunft?

„2020 kam das Virus SARS-CoV-2, und hat u.a. auch Defizite im Migrations- und Flüchtlingsbereich aufgedeckt, wie z.B. die Unterbringung in überfüllten und menschenunwürdigen heruntergekommenen Unterkünften oder Flüchtlingscamps und die Frage, wie unter diesen Bedingungen die Gesundheit geschützt werden kann.

Im September 2020 brannte das Flüchtlingslager Moria auf Lesbos/Griechenland ab, dessen katastrophale und menschenunwürdige Zustände mehrfach angeprangert worden waren, ohne dass etwas verbessert wurde. Ein Lager welches seine Aufnahmekapazität um ein Vielfaches überschritten hatte. Es war wie ein Fanal, dass mit der Flüchtlings- und Aufnahmepolitik etwas nicht stimmt und das Ereignis hat die Öffentlichkeit aufgerüttelt. Über 12.000 Menschen wurden obdachlos. Außer der Aufnahme von wenigen besonders Schutzbedürftigen in Europa, hat es wenig Veränderungen gegeben: ein neues Lager, in dem die sanitären Anlagen und die Stromversorgung nicht funktionieren.

Wir erleben brutale Grenzzurückweisungen auch in der EU, so z.B. von Kroatien nach Bosnien.

Die Seenotrettung im Mittelmeer wird unter dem Vorwand von Sicherheitsmängeln immer wieder verhindert.

<sup>6</sup> UNHCR (2020).

Im September 2020 stellt die EU Ihren neuen Pakt zu Migration und Asyl vor. Er stelle einen frischen Neustart dar und einen Ausgleich zwischen Verantwortung der Mitgliedsstaaten und Solidarität unter den Mitgliedsstaaten. Auf der entsprechenden Webseite wird er mit Schlagwörtern wie „effektivere Verfahren“, „gut verwaltete Schengen- und Außengrenzen“, „effektivere Solidarität“, „Fertigkeiten und Talente“, „vertiefte internationale Partnerschaften“, „Flexibilität und Resilienz“ beworben.<sup>7</sup>

Der vorgeschlagene Pakt erntet von der in Migrations- und Flüchtlingsfragen engagierten Zivilgesellschaft mehr Kritik als Lob. „Anstatt mit den Fehlern des bisherigen EU-Ansatzes zu brechen und einen echten Neuanfang zu bieten, läuft der Pakt Gefahr, den Fokus auf Auslagerung, Abschreckung, Abschottung und Rückführung noch zu verschärfen.“<sup>8</sup> Ich nenne hier einige ein paar wesentliche Kritikpunkte die mehrfach in Stellungnahmen genannt wurden:

- Die Einführung von Asyl- und Rückführungsgrenzschnellverfahren, bei Menschen die aus Staaten kommen deren Anerkennungsquote unter 20% liegt.
- Mitgliedsstaaten können „Sichere Drittstaatenregelungen“ anwenden, ein Konzept welches in der Vergangenheit mehrfach von der Zivilgesellschaft kritisiert wurde.
- Auch wenn ein unabhängiges Monitoring-Verfahren eingeführt werden soll, bleibt die Frage, wie effektiv zu überwachen sein wird, dass es bei den vorgeschlagenen Prozeduren tatsächlich menschenwürdig zugeht und den Standards internationalen Flüchtlingsrechtes genügt.

Der Pakt geht auf innereuropäische Solidarität ein und verlangt in einem komplexen Verfahren bei erhöhtem Migrationsdruck oder bei der Ausschiffung nach einer Seenotrettung Zusagen zur Aufnahme von Menschen durch die Mitgliedsstaaten. Es ist allerdings bezeichnend, dass die innereuropäische Solidarität sich nicht nur in der Aufnahme von Flüchtlingen zeigen soll, sondern, sollte man keine Flüchtlinge aufnehmen wollen, kann man sich gewissermaßen „freikaufen“, indem man „Rückkehrpatenschaften“ unterstützt. Ein Land steht einem anderen Land Pate um ihm bei den Rückführungen zu helfen, und sollte es diesem nach 8 Monaten nicht gelungen sein, die Rückführung durchzuführen, dann werden die „Rückzuführenden“ in das Land überstellt welches die Patenschaft für die Rückführungen übernommen hat, was unter menschenrechtlichen, juristischen und vor allem menschlichen Gesichtspunkten äußerst fragwürdig ist.

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt ist auch, dass man es verpasst hat, das viel kritisierte Dublin-System zu reformieren. Außer einigen positiven Erweiterungen, wie z.B. der Kriterien für die Bestimmung, welcher Mitgliedsstaat für das Asylverfahren zuständig ist, sowie des Familienbegriffs, bleibt es letztlich bei der Zuständigkeit des Ersteinreisestaates.

<sup>7</sup> European Commission (2020).

<sup>8</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2020).

Der Deutsche Rat für Migration, ein 1998 gegründeter interdisziplinärer Zusammenschluss von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus unterschiedlichen Disziplinen, formuliert zum Asyl- und Migrationspakt der EU in einer Pressemitteilung vom 24. September 2020 Folgendes: „Der Migrationspakt beendet keinesfalls die in den letzten Jahren zur Norm gewordene Praxis der Mitgliedstaaten, das Asylrecht einzuschränken und rechtsstaatliche Prinzipien im Asylverfahren zu missachten und zu unterlaufen. Zu begrüßen ist die Einführung eines Monitoring-Verfahrens an den Außengrenzen, um der systematischen Pushback-Praxis Einhalt zu gebieten. Doch der zentrale Vorschlag des Migrationspakts, sogenannte Screeningverfahren, generelle Vorprüfungen, an den EU-Außengrenzen durchzuführen und für solche Geflüchtete mit einer „niedrigen Bleibeperspektive“ (unter 20% Anerkennungsquote) eine sogenannte border procedure – im Sinne eines dreimonatigen Schnellverfahrens – durchzuführen, werden den rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht gerecht. An den Rändern Europas agieren die EU-Agenturen und ihr Personal aus den Mitgliedsstaaten auch weiterhin außer Sichtweite und jenseits öffentlicher Kontrolle. Das lässt befürchten, dass die Vernachlässigung und die Misshandlungen von Flüchtlingen und Migrant\*innen und die Missachtung von Kinder-, Familien- und Menschenrechten weitergehen.“<sup>9</sup>

Kritisiert wird außerdem, dass der Pakt auf der Angst fußt, das Jahr 2015 dürfe sich nicht wiederholen, wie auch auf Mythen, „wie die Sorge vor einem Sogeffekt durch die Verteilung der Geflüchteten, der Überforderung unserer Gesellschaften oder dem Mythos, mit mehr Grenzschutz internationale Fluchtprozesse regeln zu können. Dagegen weist die Forschung wiederholt nach, dass Fluchtbewegungen multifaktoriell sind, sich „2015“ nicht wiederholt und zudem die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft unserer Gesellschaften groß war und ist.“<sup>10</sup>

Nicht nur die Zivilgesellschaft kritisiert den Migrations- und Asylpakt. Auch manche Mitgliedsstaaten, insbesondere jene, mit Außengrenzen, wie Italien, Spanien, Griechenland und Malta, kritisieren den Pakt, da er keine adäquaten Lösungen für ihre Anliegen bietet, bei der Aufnahme von Flüchtlingen nicht alleine gelassen zu werden. Sie fordern einen verpflichtenden Solidaritätsmechanismus und sind gegen die Außengrenzenverfahren.

Jenseits der menschenrechtlichen, technischen und juristischen Bedenken, die in umfangreichen Stellungnahmen ausformuliert wurden, scheint mir, dass trotz der vielen wortgewaltigen Deklarationen über die Einhaltung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Standards, vergessen wird, dass wir es mit Menschen zu tun haben, Individuen, Einzelschicksalen. Die Kurzbeschreibung des Paktes kommt mir mechanistisch vor. Wir

<sup>9</sup> Rat fuer Migration (2020).

<sup>10</sup> Ibid.



schleusen Menschen durch eine „Maschinerie“, und am Ende haben wir die „Richtigen“ und davon nicht zu viele. Die Aussortierten schnellstens „retour“.

Persönlich ist gegenüber der Anfangsbegeisterung über die EU, in der vieles möglich schien, was auf nationaler Ebene nicht möglich war, Ernüchterung eingetreten. Aufgrund meiner über 15-jährigen Erfahrung in der anwaltschaftlichen Vertretung von Migrantinnen und Flüchtlingen verstehe ich, dass politische Aushandlungsprozesse nicht einfach sind, insbesondere wenn es sich um 27 Staaten mit unterschiedlichen Interessen handelt. Aber auch Ernüchterung darüber, wieviel man als engagierte Zivilgesellschaft in der Beeinflussung politischer Prozesse erreichen kann. Schließlich herrscht auch Unverständnis darüber, dass, obwohl nur der kleinere Teil der Flüchtlinge in die EU kommt, es nicht möglich ist, eine gerechte, transparente, humane und solidarische Lösung für jene zu finden, die Schutz benötigen, wie sich an den Diskussionen über den Migrations- und Asylpakt der EU aktuell zeigt. Das passt weder zu den proklamierten Werten der EU noch zu einer Region des Wohlstandes.

Die EU beherbergte Ende 2019 insgesamt 20,9 Millionen sich legal aufhaltende Drittstaatsangehörige, 4,7% der EU-Bevölkerung, dagegen stehen nur 2,6 Millionen Flüchtlinge, was einem Bevölkerungsanteil von 0,6% entspricht; Die Zahl der Asylanträge in 2019 betrug 698.000.<sup>11</sup>

Aus dem Beschriebenen kann man schließen, dass die schon länger kritisierte Festungsmentalität der EU weiterhin vorherrscht, was den Zugang in die europäische Union angeht.

Solange aber die Zahl der Konflikte weltweit so hoch ist, der Klimawandel die Lebensgrundlage von Menschen bedroht und Ungleichheiten zwischen den Ländern weiter existieren, werden Menschen sich auf den Weg machen, um für sich und ihre Familien eine bessere Lebensgrundlage zu suchen.

Und die Pandemie wird Auswirkungen haben, die wir erahnen, aber noch gar nicht abschätzen können, zu jung ist unsere Erfahrung damit. Ihre wirtschaftlichen Langzeitauswirkungen könnte die jetzt schon fragile politische Stimmung zugunsten der Aufnahme von Flüchtlingen und Fremden komplett kippen. Die zivilgesellschaftliche Gegenstimme könnte mangels ausreichender Finanzmittel schrumpfen. Ein positives Szenario wäre, dass die Pandemie uns lehrt, dass globale Krisen nur gemeinsam durch Solidarität und Dialog gelöst werden, so wie es Papst Franziskus in seinem Lehrschreiben „Fratelli Tutti“ fordert<sup>12</sup>, so auch die Aufnahme von Flüchtlingen. Zivilgesellschaft könnte lernen effektiver und solidarischer mit den eigenen Ressourcen umzugehen um noch stärker einer „Watchdog-Funktion“ gerecht zu werden. Bei einer globalen zivilgesellschaftlichen

<sup>11</sup> European Commission (2020), p.1.

<sup>12</sup> Franziskus (2020).

Veranstaltung im Bereich Migration sagte ein Kollege aus Mali kürzlich: „Es wäre jetzt die Zeit, dass wir uns alle an einen Tisch setzen, und die gebündelte Intelligenz von Regierungen, Zivilgesellschaft und anderen Akteuren nutzen um gemeinsam nach Lösungen (u.a. für die Pandemie und Ihre Auswirkungen auf die Migration) zu suchen.“<sup>13</sup>

## Und wo bleibt die Willkommenskultur?

Schon in den Anfängen meiner beruflichen Laufbahn konnten wir mit Kolleginnen und Kollegen leidenschaftlich darüber diskutieren, was Willkommensgesellschaften sind, Gesellschaften, die den/die Fremde(n) willkommen heißen.

„Unter Willkommenskultur wird in der politischen Debatte im Allgemeinen das positive Verhalten der Gesellschaft gegenüber Menschen, die in unser Land einwandern, verstanden. Mit einer entwickelten Willkommenskultur signalisiert eine Gesellschaft den Migranten, dass sie erwünscht und willkommen sind und dass es für sie Perspektiven in Deutschland gibt. (...) Willkommenskultur ist ein zusammengesetztes Wort. Drückt der Bestandteil „Willkommen“ die positive Grundhaltung gegenüber Zuwandernden aus, so verlangt der Bestandteil „Kultur“ nach bestimmten sozialen Techniken, nach einer Verankerung der positiven Grundhaltung in den gesellschaftlichen und administrativen Alltag, damit Willkommenskultur nicht nur verkündet wird, sondern gelebt werden kann.“

Interessant finde ich, dass unter derselben Quelle folgendes gesagt wird:

„Dafür (für eine gelebte Willkommenskultur, Anm. des Autors) braucht es aber ein anderes „Wir-Gefühl“, eine neue (...) Identität, die auch alle Migranten miteinschließt.“<sup>14</sup>

Der Begriff ist nicht unumstritten wie Joseph Croitoru in seinem Artikel „Geliebt und gehasst, Geschichte der Willkommenskultur in Deutschland“ hinweist: „Wie kaum ein anderer ist der Begriff „Willkommenskultur“ mit der Debatte über die hiesige Flüchtlingspolitik verbunden. Für die einen steht der Begriff für Weltoffenheit und Toleranz im Umgang mit Immigranten, den anderen dient er als Schimpfwort in ihrem Feldzug gegen die angeblich drohende Zersetzung der Nation. Heute ist jedoch vergessen, dass man hierzulande bereits ein ganzes Jahrzehnt vor der sogenannten Flüchtlingskrise der Jahre nach 2015 über Willkommenskultur zu debattieren begann.“<sup>15</sup>

Die Bertelsmannstiftung stellt in einer 2019 veröffentlichten Studie fest:

„Die Willkommenskultur in Deutschland ist jung. Die junge Generation unter 30 Jahren unterscheidet sich in ihren Einschätzungen und Wahrnehmungen im Blick auf Migration

13 Ausspruch anlässlich einer Arbeitsgruppensitzung während der Civil Society Preparatory Sessions für das Globale Forum Migration und Entwicklung (GFMD).

14 Brandenburgische Landeszentrale fuer politische Bildung (2015).

15 Croitoru (2020).

und Integration deutlich von den älteren Jahrgängen. Das hängt auch damit zusammen, dass der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund bei den 15- bis 30-Jährigen bei rund 30 Prozent liegt, während er bei den Älteren rund 20 Prozent beträgt. Hierdurch ist der Kontakt und Umgang mit Vielfalt bei den Jüngeren viel stärker Normalität.“<sup>16</sup>

Am 16.01.21 äußert Kardinal Michael Czerny S.J. in einem Interview: „Nur eine Kultur die Fremde bereitwillig aufnimmt, hat eine Zukunft“ und unterstrich damit die Bedeutung einer Willkommenskultur. Er nahm auch Bezug auf das Lehrschreiben von Papst Franziskus „Fratelli tutti“, welches diesbezüglich wegweisend sei.<sup>17</sup> In „Fratelli tutti“ macht Papst Franziskus eine ganze Reihe von Vorschlägen was für Flüchtlinge zu tun wäre, wie z.B. vermehrte Visa, einfachere Antragsverfahren und der Zugang zu sozialen Dienstleistungen, um nur einige Punkte zu nennen.<sup>18</sup>

Eine Willkommenskultur scheint demnach lebendig zu sein, wenngleich der Begriff eher im deutschen Sprachraum auftaucht, während ich im Englischen die Nutzung des Begriffes „welcoming“ eher im Umfeld von Kirche und Caritas gefunden habe.

Caritas Europa hat im Oktober 2020 an einer EU-Konsultation zu Integration und Inklusion von Migranten und Menschen mit einem Migrationshintergrund teilgenommen. Dort heißt es: „For Caritas Europa, an inclusive Europe implies a welcoming environment where everybody enjoys equal access to goods and services. In an inclusive Europe, all individuals are not only enabled and encouraged to participate in their community and society, but their contributions to social and cultural life are also acknowledged and valued. This means that all forms of discrimination are combatted and that those who are marginalised or living in poverty are empowered to be active in decision-making processes that affect their lives.“<sup>19</sup>

In einem sogenannten „Recipe Book for Integration (Rezeptbuch für die Integration)“<sup>20</sup> werden von Caritas Europa Initiativen und Maßnahmen aus verschiedenen Ländern Europas vorgestellt, die zur Integration beitragen. Eine dieser Initiativen ist die „Refugee at home“ Initiative in Italien, bei der italienische Gastfamilien einzelne Flüchtlinge oder Flüchtlingsfamilien aufnehmen und mit ihnen für eine Zeit zusammenleben. Zwischen 2013 und 2017 wurden auf diese Weise ca. 1.000 Personen aufgenommen.

Hervorheben möchte ich auch die Initiativen von Städten, die sich für die Aufnahme und das Willkommenheißen von Flüchtlingen engagieren. Im Dezember 2016 lud die Päpstliche Akademie für Sozialwissenschaften europäische Bürgermeister zu einer Tagung

16 Kober & Kösemen (2019), S. 12.

17 Czerny (2021).

18 Franziskus (2020).

19 Caritas Europa (2020).

20 Caritas Europa (2017).

mit dem Titel: „Europa: Flüchtlinge sind unsere Brüder und Schwestern“<sup>21</sup> ein, an der Bürgermeister großer Städte wie Paris oder Berlin, aber auch Bürgermeister kleiner und kleinster Städte teilnahmen, wie z.B. aus dem Dorf Riace in Italien, dessen Bürgermeister Domenico Lucano, entschlossen, nach dem Eintreffen eines Flüchtlingsbootes an der kalabrischen Küste, Flüchtlinge aufnimmt, ihnen eine Heimat bietet und gleichzeitig z.B. die lokale Schule nicht schließen muss, weil es aufgrund der Auswanderung in den Norden Italiens zu wenig Schüler gibt. Es war faszinierend zu sehen, was auf kommunaler Ebene möglich ist, und wieviel Engagement dahintersteckte.

Im Dezember 2019 veröffentlichten Gesine Schwan und Ralf Stegner einen Kommentar „Kommunen sollen selbst entscheiden, ob sie Flüchtlinge aufnehmen“. Darin heißt es: „Viele europäische Gemeinde und Städte – in Deutschland inzwischen 140 – haben sich bereit erklärt, Flüchtlinge aufzunehmen. Sie brauchen dazu die Genehmigung ihrer nationalen Innenminister, und die wollen sie nicht erteilen. Dabei wäre eine Lösung einfach und könnte zu erfreulichen Win-win-Situationen führen, überdies die Europäische Union endlich wieder in Einklang mit ihren Werten bringen. (...) Es gibt viele Gründe für Städte und Gemeinden, Geflüchtete aufzunehmen: humanitäre, demografische (Bevölkerungsschwund) und ökonomische (Mangel an Arbeitskräften). Integration und Entwicklung gelingen viel besser, wenn sie freiwillig und gerecht geschehen – für die Einheimischen wie für die Flüchtlinge.“<sup>22</sup>

Wie Gesine Schwan und Ralf Stegner glaube ich, dass sich hier die „Willkommenskultur“ abspielt und nur abspielen kann. Nah an den Bürgern, nah an dem Leben, der Erfahrungswelt der Menschen.

Entsprechend hat sich in der Zwischenzeit in internationalen Foren zu Migration die Vertretung von Städten als eigenständige Gruppierung in den Diskussionen etabliert.<sup>23</sup>

Neben den positiven Aspekten v.a. lokalen Engagements muss allerdings auch erwähnt werden, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu einem globalen Problem geworden sind. In der jüngst stattgefundenen zivilgesellschaftlichen Konsultation zum globalen Forum „Migration und Entwicklung“ wurde von allen Teilnehmern die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als einer von 4 thematischen Schwerpunkten für den Dialog mit Regierungsvertretern genannt.

21 The Pontifical Academy of Sciences (2016).

22 Schwan & Stegner (2019).

23 Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development (2018).

## Ein Zwischenwort von Marcelo Antonio Lemos<sup>24</sup>

### Reduktion der Bürokratie. Für eine humane Gastfreundschaft.

Armut ist ein Markenzeichen für die meisten, wenn nicht sogar für alle, die eine erzwungene Migration erleben und hoffen, in den aufnehmenden Ländern bessere Lebensbedingungen zu finden. Es gibt ein gemeinsames Muster reicher Länder, um die Mobilität von armen Flüchtlingen oder Einwanderern abzumildern; mit Hilfe von humanitären Projekten schicken sie finanzielle Ressourcen in die aufnehmenden Länder oder sie reagieren auf Bedürfnisse von Ländern die von humanitären Katastrophen betroffen sind durch Kooperation und Zusammenarbeit. Letzteres ist eine breiter angelegte Antwort und kann zum Beispiel nicht nur diejenigen unterstützen, die potentielle Migranten sind, sondern auch diejenigen, die sich bereits an den Grenzen zwischen Ländern befinden und versuchen, diese zu überqueren, um ihr Ziel zu erreichen: In das Land zu kommen, das ihnen ausreichende Lebensbedingungen für Unterkunft, Arbeit, Bildung und Nahrung garantieren kann. Insoweit nichts Neues.<sup>25</sup>

Der renommierte Sozialwissenschaftler Michael Herzfeld formulierte bereits 1992 in seinem Buch „The Social Production of Indifference – Exploring the Symbolic Roots of Bureaucracy“ folgende Frage: „Warum finden wir in Gesellschaften, die gerade für ihre Gastfreundschaft und Herzlichkeit berühmt sind, oft die desinteressierteste Form bürokratischer Gleichgültigkeit gegenüber menschlichen Bedürfnissen und Leiden?“<sup>26</sup>. Diese Frage müssen sich alle Länder weiterhin ernsthaft stellen, insbesondere die entwickelten Länder.

Wir haben die externe angebotene humanitäre Hilfe der Staaten bürokratisiert, so dass andere davon lernen und sie immer wiederholen können; eine Bürokratie, die der Technisierung des Lebens angemessen ist (Protokolle, Berichte, Einkäufe, Treffen, Termine, Organisation von Warteschlangen, Bereitstellung von Unterkünften, Einrichtung von Fonds zur Subventionierung humanitärer Maßnahmen, Gesetze zum Verbot des Zugangs zum Land, Transitrechte durch das Territorium für nur wenige). Die Bürokratisierung erlaubt keine Gastfreundschaft und herzliche Beziehungserfahrung, im Sinne einer Berufung zu einer tiefen Beziehungserfahrung der Beziehung zu Menschen auf der Flucht.

Aber es ist unsere eigene Erfahrung und der Wunsch nach Menschlichkeit, die nach einer Antwort rufen. Wie können wir vermeiden sie (die Antwort – Anm. der Übersetzerin) zu ersticken, in dem wir die Herzlichkeit und Sorge von Menschen für andere Menschen

24 Aus dem Portugiesischen übersetzt von Martina Liebsch unter Zuhilfenahme von DeepL.

25 Sassen (2016).

26 Herzfeld (2016), p. 3.

bürokratisieren? Diese Beschäftigung mit einem Modell der Bürokratisierung (im Deutschen würden wir wahrscheinlich „Verwaltung“ sagen – Anm. der Übersetzerin) – unter Ausschluss der Herzlichkeit – hat das Weiterbestehen einer noch größeren Distanz zum Leben der Menschen begünstigt, so dass es ohne eine Kultur der Begegnung, wie Papst Franziskus sagt:

„(...) keinen Schlusspunkt beim Aufbau des gesellschaftlichen Friedens eines Landes (gibt - Anm. der Übersetzerin); es handelt sich vielmehr um eine Aufgabe, die keine Ruhepause zulässt und den Einsatz aller erfordert. Diese Arbeit verlangt von uns, in der Anstrengung nicht nachzulassen, die Einheit der Nation aufzubauen. Sie trägt uns auf, trotz der Hindernisse, der Unterschiede und der verschiedenen Ansätze bezüglich der Art und Weise, ein friedliches Zusammenleben zu erlangen, weiter darum zu ringen, dass eine Kultur der Begegnung gefördert wird.“<sup>27</sup>

Die Verwirklichung der Gastfreundschaft und Herzlichkeit im Blick behaltend, die immer das Bild der europäischen Länder prägten, welches aber von einer verstärkten globalen Kultur der Gleichgültigkeit und Feindlichkeit gegenüber Vertriebenen oder mobilen Personen überlagert wird, weil die Bürger dieser Nationen in der Praxis Gesetze und Strategien gestalten, die diese Gleichgültigkeit verstärken, erlaubt den Gedanken, dass sich ein Humanismus unter Einschluss von Rechten auch heute in diesen dunklen Zeiten wieder neu erfinden sollte. Er scheint sogar ein Datum zu wollen, ab wann und wie er sich wieder erneuern soll. Über dieses Datum sagt Sylvie Courtine-Denamy, Doktor der Philosophie, und einer der größten Namen im Denken von Hannah Arendt, Autorin des Buches „Trois Femmes dans de sombres temps. Edith Stein, Hannah Arendt, Simone Weil, ou Amor fati, amor mundia“<sup>28</sup>:

„Der Ausdruck ‚dunkle Zeiten‘, den Hannah Arendt selbst aus einem Gedicht von Bertolt Brecht aufgreift, hat eine sehr präzise Konnotation, die sich auf Unmenschlichkeit (in diesen dunklen Zeiten) bezieht. Mit dem 11. September sind wir vielleicht in der Gegenwart von etwas noch nie Dagewesenem, ohne Präzedenz (...). Etwas, das ein Datum setzt, nicht nur für die Vereinigten Staaten, sondern in der Geschichte der Menschheit, in dem Sinne,

27 Francisco (2020), pp. 61-62.

28 „Drei Frauen in dunkler Zeit: Edith Stein, Hannah Arendt, Simone Weil oder Amor fati, amor mundia. Der lateinische Ausdruck „amor fati, amor mundia“ bezieht sich auf einen Begriff von Friedrich Nietzsche, den die Philosophin und Geschichtswissenschaftlerin für zeitgenössische Philosophie an der Universität von São Paulo, die Brasilianerin Scarlett Marton, einer der größten Namen in der Forschung über den Autor, kurz als „Liebe zum Schicksal, aber dieses Schicksal ist nicht etwas, das über mich hinausgeht, etwas Göttliches“ definiert. Dieses Schicksal ist es, was passiert. Es kommt also weniger darauf an, was das Leben bringt, wenn es mir das Überschwänglichste und Freudigste bringt, muss ich es lieben, ebenso wie ich lieben muss, was es mir das Schrecklichste und Schwärzeste bringt“ (Marton, 2016). Dies ist kein wesentliches Thema für den Artikel, aber wir halten es für wichtig, es hervorzuheben, um dem Leser zu helfen sich zu orientieren und das folgende Zitat zu unterstützen.

dass, wie Jacques Derrida schreibt, das Setzen eines Datums voraussetzt, dass etwas zum ersten und letzten Mal auftritt oder produziert wird“.<sup>29</sup>

Laut Courtine-Denamy ist diese Abgrenzung des Schreckens und der Kräfte, die unter dem Zeichen des Humanismus auftauchen, selbst inmitten der Trümmer, die Flüchtlinge und Migranten hinter sich lassen, aber auch der vielen Härten, wie sie in den Ankunftsändern antreffen sind, ein Anstoß für eine theoretische und praktische Neugründung des Humanismus.

Humanitäres Völkerrecht (HVR), wird auch als Kriegsrecht bezeichnet. Und was eine dunkle Zeit der Vergangenheit zu sein schien, in Bezug auf das was „auf Unmenschlichkeit verweist“<sup>30</sup>, gibt es 14 Jahre nach diesem Zitat zumindest in Bezug auf die globale Herzlichkeit der reichen Länder eine dunkle Symmetrie, in der die Unmenschlichkeit der Staaten fortbesteht, auch wenn die humanitären Helfer, die in den Lagern der Vertriebenen oder in den Vierteln ganzer Städte, die für diese bestimmt sind, arbeiten; die Fachleute des Willkommens, immer noch unter dem Zeichen dieses letzten und einzigen Ereignisses handeln, das ihnen erlaubt hat zu existieren. Aber es ist, als ob sie dieses Ereignis vergessen hätten. Es ist, als ob man nichts mehr von diesem Ereignis wüsste, das immer mehr Einwanderer und Flüchtlinge mit sich bringt.

Vom 11. September bis zu den historisch jüngsten Ereignissen, wie militärische Kriegsinterventionen gegen Länder wie Saudi-Arabien und Afghanistan, der Tod und die Vertreibung zahlloser Menschen aus Gebieten der Ausbeutung natürlicher Ressourcen, vor allem von Gas, wie in den letzten zwei Jahren in Mosambik, das Grauen ohne Ende ruft weiterhin zum menschlichen Handeln auf. Das liegt daran, dass es noch ein gewisses Maß an Empathie für die Andersartigkeit des anderen gibt, oder man kann sagen, es gibt eine Leistung von Mensch zu Mensch für etwas Gutes. Tief im Inneren ist das weder romantisch noch naiv. Vielleicht ist das das einzige Primat des Guten: als Mensch kann man anderen Gutes tun.<sup>31</sup>

Laut Gabriel Pablo Valladares, seit Juli 2018 Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) für Argentinien, heißt es in seinem Artikel mit dem Titel „Reflections on the importance and validity of IHL to 70 years of the adoption of the Geneva Conventions of 12 August 1949“:

„Es gab (und gibt – Anm. des Autors) grausame und verletzende Handlungen jeder Regel durch diejenigen, die Feindseligkeiten in bewaffneten Konflikten führen. Wir haben auch zahlreiche Beispiele für die Bemühungen von Männern und Frauen aller Breitengrade,

29 Courtine-Denamy (2006), nicht paginiert.

30 Ibid.

31 Arendt (1989).

die Instrumente und Normen geschaffen haben, die es ermöglichen, Leiden zu lindern und diejenigen, die nicht an den Kämpfen teilnehmen und diejenigen, die immer noch, selbst wenn sie an den Kämpfen teilgenommen haben, dem Sieger ausgeliefert sind, sei es durch Kapitulation, Gefangennahme, Krankheit, Verletzung oder aus irgendeinem anderen Grund humaner zu behandeln.“<sup>32</sup>

Auf diese Weise scheinen auch Krieg, vertriebene Menschen, Horror und die Aufgabe, Leid zu lindern, symmetrisch zu verlaufen. Das zeigt die Praxis, aber, diese Vektoren, wenn in der menschlichen Vertreibung angesiedelt, und die Grenzen, die entstehen, sagen, dass es dringend notwendig ist, ein substantielles Element einzubringen. So scheint es der Gastfreundschaft zu obliegen, die elementare Aufgabe auszuführen, das Unglück zu lindern, oder ein wenig mehr: Es obliegt der Gastfreundschaft zu humanisieren.

Immer noch nach dem „Schutzgut“ in der letzten ratio legis des humanitären Völkerrechts suchend, so wird man zu dem Schluss kommen, dass es sich um „Menschlichkeit“ handelt<sup>33</sup>, und damit bestätigt sich die gründende Verbindung und dass es der Grundstein ist: Alles ist menschlich und nichts ist außerhalb des Menschlichen. Deshalb macht Swinarskis Schlussfolgerung über diese Menschlichkeit der Menschen, die vermenschlicht werden muss, durchaus Sinn:

„nicht so sehr als ein Gefühl oder eine Haltung eines Menschen angesichts der Wechselfälle des Schicksals eines anderen wahrgenommen, sondern vor allem als eine Gruppe von Menschen, die weiter existieren und die Gefahren des Krieges überwinden muss.“<sup>34</sup>

Aus dieser Wahrnehmung zwischen menschlichem Handeln und dem Antrieb Krieg zu führen, feindselig zu sein, und Gleichgültigkeit zu zeigen ergibt sich die Notwendigkeit, die menschliche Fähigkeit zu Herzlichkeit und Gastfreundschaft nicht länger zu bürokratisieren. „In der Macht des Grauens“ fügt Julia Kristeva einen Satz ein, in dem der Mensch, die Grenzen und die Globalisierung der Gleichgültigkeit zusammenhängen, worauf auch Papst Franziskus hinweist: „Es ist also nicht der Mangel an Sauberkeit oder Gesundheit, der Abscheu verursacht, sondern das, was die Identität, das System, die Ordnung stört. Was Grenzen, Positionen, Regeln nicht respektiert“<sup>35</sup>. So ist es derselbe Mensch, der in der Störung durch die Begegnung des Anderen, seine Störung der Begegnung mit seinem anderen Selbst, seinem fremden Selbst, offenbart, und nicht, weil der Andere einfach eine andere Sprache spricht und andere Körperausdrücke hat oder seine Bedürfnisse ihn stören. Alle sind wir auf die eine oder andere Weise Menschen ohne Grenzen.

32 Valladares (2019), p. 26.

33 Swinarski (1990), p. 20.

34 Ibid.

35 Kristeva (1982), p. 13.



Deshalb müssen wir wieder zur Herzlichkeit und Gastfreundschaft zurückkehren, das wird sicher Zeit brauchen, das kann man mit Sicherheit sagen. Aber es wird dem Zweck dienen, die verwirrenden Grenzen des Grauens vom Ausgangs- und vom Ankunftspunktes aus zu öffnen und zu durchbrechen. Gleichzeitig eröffnen die Grenzen, die die Vertriebenen im Aufnahmerraum durchbrechen, andere Möglichkeiten, und zwar nicht nur wirtschaftliche, sondern die der Erfahrung. Das ist kein Austausch, noch Philanthropie noch das Recht der Konditionierung nach Kant:

„Wir sprechen hier, wie in den vorhergehenden Artikeln, nicht von Philanthropie, sondern von Recht, und Gastfreundschaft bedeutet hier das Recht eines Ausländers, nicht mit Feindseligkeit behandelt zu werden, weil er in das Gebiet eines anderen kommt. Dieser darf den Fremden abweisen, wenn dies ohne seinen Schaden geschehen kann, aber solange sich der Fremde an seinem Platz gütlich verhält, sollte der andere ihm nicht mit Feindseligkeit begegnen.“<sup>36</sup>

Wie können wir mit diesem Paradigma der Konditionalität brechen, sei sie philanthropisch oder durch restriktive Rechte? Ein Hinweis kann sein, die Menschenrechte für Menschen, die leben und Erfahrungen mitbringen, weiter zu fördern. Erfahrung verstanden im Sinne von Professor Jorge Larrosa Bondía:

„Erfahrung ist das, was uns passiert, und wenn das Subjekt der Erfahrung ein Territorium des Übergangs (verstanden als eine Art sensible Oberfläche, die in irgendeiner Weise betroffen ist – Anm. der Übersetzerin) ist, dann ist die Erfahrung eine Leidenschaft. Man kann die Erfahrung nicht aus einer Logik des Handelns, aus einer Reflexion des Subjekts auf sich selbst als handelndes Subjekt, aus einer Theorie der Bedingungen von Handlungsmöglichkeiten erfassen, sondern aus einer Logik der Leidenschaft, einer Reflexion des Subjekts über sich selbst als leidenschaftliches Subjekt [...] das leidenschaftliche Subjekt ist nicht in sich selbst, im Besitz seiner selbst, in Selbstbeherrschung, sondern es ist außerhalb seiner selbst, beherrscht vom anderen, gefangen vom anderen, entfremdet, erstaunt.“<sup>37</sup>

Bleiben wir nach diesem pandemischen Aufruhr, der auch im Jahr 2021 noch anhält, offen für die Suche nach „Fenstern“ für die Welt der Erfahrung. Erst dann kann Armut, Einwanderung und Solidarität wieder zu etwas werden, was mit weniger Härte wahrgenommen wird und mit mehr Herzlichkeit und Gastfreundschaft für jene, die migrieren, und für jene die willkommen heißen. Seien wir für die Solidarität mit den verarmten Ländern, nicht um sie auszubeuten, sondern um ihre Fähigkeiten ernsthaft zu fördern und für eine bessere Welt.

36 Kant (1795), p. 20.

37 Bondia (2002), p. 26.

Im Grunde brauchen wir noch die Offenheit für das, was nach Arendt darin besteht, gerade die Pluralität, die das Recht der Erde ist, nicht weiter zu leugnen. So lohnt es sich, zum Abschluss dieses Aufsatzes, aber auch, um über die Herausforderungen der Bürokratisierung der Gastfreundschaft weiter nachzudenken, an das Gedicht „Die Nachtlager“ von Bertolt Brecht zu erinnern:

„ich höre, dass in newyork  
an der ecke der 26. straße und des broadway  
während der wintermonate jeden abend ein mann steht  
und den obdachlosen, die sich ansammeln  
durch bitten an vorübergehende ein nachtlager verschafft.

die welt wird dadurch nicht anders  
die beziehungen zwischen den menschen bessern sich nicht  
das zeitalter der ausbeutung wird dadurch nicht verkürzt  
aber einige männer haben ein nachtlager  
der wind wird von ihnen eine nacht lang abgehalten  
der ihnen zugedachte schnee fällt auf die straße.

leg das buch nicht nieder, der du das liesest, mensch.

einige menschen haben ein nachtlager  
der wind wird von ihnen eine nacht lang abgehalten  
der ihnen zugedachte schnee fällt auf die strasse  
aber die welt wird dadurch nicht anders  
die beziehungen zwischen den menschen bessern sich dadurch nicht  
das zeitalter der ausbeutung wird dadurch nicht verkürzt.“<sup>38</sup>

## Schlussfolgerungen

- Wie Marcelo Lemos in seinem Zwischenwort kritisch aufzeigt, gelingt eher das Elend, das Grauen, die Not zu verwalten, aber seltener eine Öffnung, eine Erfahrung hin zum Anderen.
- Von einem wahrhaft politischen Europa welches die Aufnahme von Flüchtlingen solidarisch aufteilt sind wir noch entfernt. Die Pandemiekrise kann das Erstarren von nationalen Interessen verschärfen oder aber der Solidarität zu mehr Beachtung

38 Zitiert nach Krabiel (2016).

verhelfen und vielleicht der Wendepunkt hin zu einer solidarischen Willkommenskultur werden.

- Bezüglich der Willkommenskultur scheint es so etwas wie ein „Außen“ und „Innen“ zu geben. Bei der Aufnahme dominiert eher das Festungsmodell, welches durch die Externalisierung der „Aufnahmeprüfung“ an die Außengrenzen die gesamte EU umfasst. Ist man im „Inneren“ kann man auf eine Willkommenskultur und Solidarität hoffen, wie viele Initiativen zeigen. Dieses kreative und solidarische Engagement ist verstärkt zu fördern, im Sinne einer Erfahrung, die uns einnimmt und erstaunt.
- Lokalen Akteuren und Städten kommt vermehrt eine Rolle als eigenständige Akteure im migrationspolitischen Diskurs und Agieren zu, wie auch eindrücklich durch verschiedene Zusammenschlüsse dokumentiert wird. Hier findet das Zusammenleben zwischen sogenannten „Autochtonen“ und Zugewanderten statt und kann (positive) Erfahrung gelingen.
- Bei den beiden vorangegangenen Punkten, muss die Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit ein erklärtes Ziel sein.
- Es erscheint pragmatisch und realistisch zu sein mit einem Flickenteppich aus solidarischen Aufnahmemaßnahmen (wie das „Community Sponsorship“, die Wiederansiedlung, Humanitäre Korridore, Humanitäre Visa, Städte als sichere Häfen und neuen kreativen Ideen, Flüchtlinge aufzunehmen) zu leben und somit einem pragmatischen System von „unten“ zum Leben zu verhelfen als auf den „großen Wurf der EU“ zu warten.
- Unterschiedliche Akteure sollten in die Diskussion über Migration und Flucht einbezogen werden. Ein junger Kollege, außerhalb des üblichen NGO-Zirkels, der sich mit Migration und Flucht befasst hatte, animierte mich, erneut über das Thema nachzudenken. Er hatte im Rahmen seines Industrie-Design Studiums ein Konzept für solidarische Grenzen entwickelt und damit mehrere Preise gewonnen. „The increase in new walls around the world made me think that the problem is not the „refugee crisis“ but the „crisis of solidarity“<sup>39</sup>. Wie wäre es, wenn wir unsere Grenzen „neu denken“ und als solidarische Grenzen betrachten bzw. an Grenzübertritte (geographisch wie auch persönlich) denken, die den Fremden willkommen heißen und ihn schützen?

*Dieser Artikel entspricht der persönlichen Meinung der Autoren.*

39 Behnke (2020).

## Bibliografie

ARENDDT, HANNAH (1989): *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. Companhia das Letras, São Paulo.

BEHNKE, MITJA (2020): InEurope. In: The James Dyson Award. National Runner Up. INEUROPE – A MANIFESTO FOR SOLIDARITY BORDERS. URL.: <https://www.jamesdysonaward.org/en-GB/2020/project/ineurope-a-manifesto-for-solidarity-borders/> (14.02.2021).

BONDÍA, JORGE LARROSA (2002): Notas sobre a experiência e o saber de experiência. In: *Revista Brasileira de Educação*, jan./abr. de 2002, 19 ed., pp. 20-28.

BRANDENBURGISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2015/2017): *Kompakt erklärt. Wichtige Begriffe aus Politik und Gesellschaft. „Willkommenskultur“*. URL: [www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/willkommenskultur](http://www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/willkommenskultur) (13.02.2021).

KRABIEL, KLAUS-DIETER (2016): „leg das buch nicht nieder, der du das liesest, mensch“: Brechts Gedicht „Die Nachtlager“. In: RIPPEY, THEODORE F. (Ed.): *The Brecht Yearbook / Das Brecht-Jahrbuch 40*. Boydell & Brewer, pp. 84-99.

CARITAS EUROPA (2020): *EC consultation on Integration and Inclusion*. URL: <https://www.caritas.eu/for-the-eus-action-plan-on-integration/> (14.02.2021).

CARITAS EUROPA (2017): *Recipe Book for integration*. URL: [https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/ac\\_ab\\_caritas\\_raport\\_v6\\_optimised.pdf](https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/ac_ab_caritas_raport_v6_optimised.pdf) (14.02.2021).

COURTINE-DENAMY, SYLVIE (2006): „Arendt e o imperativo de estar presente.“ In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos On-line (IHU)*, não paginado.

CROITORU, JOSEPH (2020): *Geschichte der Willkommenskultur in Deutschland. Geliebt und gehasst*. In: *Quantara.de* URL.: <https://de.qantara.de/inhalt/geschichte-der-willkommenskultur-in-deutschland-geliebt-und-gehasst?nopaging=1> (14.02.2021).

CZERNY, MICHAEL (2021): *Nur Gesellschaft mit Willkommenskultur hat Zukunft. Moralische Antwort auf die Nöte* (16.01.2021). In *Domradio.de*, Kardinal, in URL: <https://www.domradio.de/themen/fluechtlingshilfe-und-integration/2021-01-16/moralische-antwort-auf-die-noete-kardinal-nur-gesellschaft-mit-willkommenskultur-hat-zukunft> (14.02.2021).

ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (2020): „Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded“, URL: <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>.

EUROPÄISCHER RAT (1999): Tagung in Tampere, 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. In: Website of European Parliament. URL: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm).

EUROPEAN COMMISSION (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, p.1. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-609-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

EUROPEAN COMMISSION (2019): New Pact on Asylum and Migration. A fresh start on Migration in Europe. Building confidence: new balance between responsibility and solidarity. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en).

FRANCISCO, PAPA (2020): Carta Encíclica Fratelli Tutti: Sobre a fraternidade Social e Amizade Social. Editora Vaticana, Estado do Vaticano.

FRANZISKUS, PAPST (2020): Fratelli Tutti. Nr. 130 (3. Oktober 2020). In: Deutsche Bischofskonferenz. Publikationen. URL: [https://www.dbk-shop.de/media/files\\_public/2866c20f6f2fa6c6c9d6f587f628b613/DBK\\_2227.pdf](https://www.dbk-shop.de/media/files_public/2866c20f6f2fa6c6c9d6f587f628b613/DBK_2227.pdf).

HERZFELD, MICHAEL (2016): Produção Social da Indiferença: Explorando as raízes simbólicas da burocracia ocidental. 1<sup>a</sup>. Vol. I. Editora Vozes, Petrópolis.

KANT, IMMANUEL (1795): A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico. Textos Clássicos de Filosofia. Tradução: Artur Morão. Universidade da Beira Interior, Covilhã.

KOBER, ULRICH & KÖSEMEN, ORKAN (2019): Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik, Deutschland nach der „Fluchtkrise“. S. 12. URL: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_Studie\\_Willkommenskultur\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Willkommenskultur_2019.pdf) (14.02.2021).

KRISTEVA, JULIA (1982): Powers of Horror: An Essay on Abjection. Columbia University Press, New York.

MARTON, SCARLETT (2016): Friedrich Nietzsche por Scarlett Marton (05. In: Quem somos nós? URL: [https://www.youtube.com/watch?v=5L2K6HKrEyA&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=5L2K6HKrEyA&feature=emb_logo) (2021).

MAYORAL FORUM (2018): MARRAKECH MAYORS DECLARATION. The 5th Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development. Cities working together for migrants and refugees. In United Cities and Local Governments. URL: [https://www.uclg.org/sites/default/files/marrakech\\_mayors\\_declaration.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/marrakech_mayors_declaration.pdf) (15.02.2021).

RAT FÜR MIGRATION IN DEUTSCHLAND (2020): Pressemitteilung des Rates für Migration in Deutschland. „Der Migrationspakt bringt keinen Durchbruch“. URL: <https://rat-fuer-migration.de/2020/09/24/rfm-mitglieder-unterzeichnen-pressemitteilung-zum-eu-migrationspakt/>.

SCHWAN, GESINE & STEGNER, RALF (2019): Kommunen sollen selbst entscheiden, ob sie Flüchtlinge aufnehmen. In: WELT. Meinung. Kommentare. URL: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article204640030/Migration-Kommunen-sollen-selbst-ueber-Fluechtlinge-entscheiden.html>.

SASSEN, SASKIA (2016): Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. 1ª. Tradução: Angélica Freitas. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

SWINARSKI, CHISTOPHE (1990): Origen, definición y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. 1ª. Edição. Comité Internacional de la Cruz Roja. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

THE PONTIFICAL ACADEMY OF SCIENCES (2016): Europe: Refugees are our brothers and sisters. URL: [http://www.pas.va/content/dam/accademia/booklet/booklet\\_refugees.pdf](http://www.pas.va/content/dam/accademia/booklet/booklet_refugees.pdf).

UNHCR (2020): The UN Refugee Agency: Global Trends. Forced Displacement in 2019. In: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) URL: [www.unhcr.org/globaltrends2019](http://www.unhcr.org/globaltrends2019) (13.02.2021).

UNITED NATIONS (2018): Global Compact for safe and orderly Migration and Global Compact on Refugees. In: Refugees and Migrants. URL: <https://refugeesmigrants.un.org/>.

UNITED NATIONS (2016): General Assembly, A/Res/71/1, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016. In: [www.un.org](http://www.un.org) URL: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1) (03.October 2016).

UPPSALA UNIVERSITET (2021): Department of Peace and Conflict Research. Armed Conflict by Region 1946-2019. URL: <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>, (14.02.2021).

VALLADARES, GABRIEL PABLO (2019): Reflexão sobre a importância e vigência do DIH a 70 anos da adoção das Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. In: JUBILUT, LILIANA LYRA & DE OLIVEIRA LOPES, RACHEL & SOLDANO GARCEZ, GABRIELA & PÓRPORA FERNANDEZ, ANANDA (Organizadoras): Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário 1ª ed.. Editora da Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, pp. 23-87.

# Quel accueil pour ceux qui viennent d'ailleurs?

FRANK WIES

Le Luxembourg est une terre d'immigration. C'est une évidence que d'affirmer cela face à quelque 48% de la population ne possédant pas la nationalité grand-ducale. Sans parler des 200.000 non-résidents qui, en temps normal, traversent la frontière luxembourgeoise quotidiennement pour y gagner leur salaire et que les résidents classent dans la catégorie des frontaliers, très souvent avec une connotation péjorative qui est le reflet de leur position au bas de l'échelle de la prise des décisions nationales.

La reconnaissance de cette réalité du Luxembourg comme carrefour des civilisations donne lieu à des interprétations diverses qui disent tant sur l'orientation politique de leurs auteurs que sur le statut réel de l'immigration dans la conscience nationale.

Ainsi, pour les gouvernements successifs depuis des décennies, l'immigration est à la fois un pilier inéluctable à l'essor d'un modèle économique basé sur la croissance constante que le témoignage de l'hospitalité et de la solidarité comme trait de caractère déterminant de la population autochtone. Quand il s'agit de prendre des mesures restrictives, susceptibles de ternir cette image de pays de cocagne, le discours gouvernemental fait souvent valoir le caractère inéluctable de ces restrictions en renvoyant à leur origine européenne, tout en indiquant que d'autres pays membres de l'Union seraient allés beaucoup plus loin dans la fourchette des entraves à la liberté.

Pour d'autres acteurs politiques – jusqu'à maintenant en position très minoritaire sur l'échiquier – le niveau élevé de l'immigration est non seulement source de craintes diffuses de mise en péril d'un idéal culturel imagé voire fantaisiste, mais est également identifié comme principale cause des problèmes récurrents de la société luxembourgeoise, comme la pénurie de logement abordable, la saturation des voies de transport ou encore la pollution.

À l'opposé de cette posture qui met en question de manière générale le fait migratoire, se trouvent les voix critiques d'une politique qui est accusée de ne privilégier que les personnes étrangères considérées comme utiles à l'économie nationale au détriment de ceux qui n'ont comme principale qualité à faire valoir que leurs courage et volonté. Il est vrai que les Gouvernants ont contribué à nourrir ces reproches, notamment par des adoptions simultanées de dispositions très favorables aux grandes fortunes, les fameux *High Net Worth Individuals*, et l'aggravation de mesures liberticides pour les plus démunis, tels que des mineurs ou des déboutés du droit d'asile.

## La politique de l'accueil des migrants au Luxembourg oscille entre trois visions opposées de la question migratoire

D'un côté, on est en présence de dispositions favorables à l'arrivée de personnes en quête de protection. Ainsi, contrairement à beaucoup d'autres pays européens, le Luxembourg ne pratique aucune discrimination entre le statut de réfugié et celui de la protection subsidiaire quand il s'agit de définir les droits y rattachés. Si la France accorde une durée de séjour réduite pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et que l'Allemagne leur interdit à quelques exceptions près le droit au regroupement familial, la loi luxembourgeoise confère de manière indistincte un titre de séjour pour 5 ans et soumet le droit au regroupement familial aux mêmes règles pour les deux statuts.

Au niveau des conditions matérielles d'aide conférée à des demandeurs d'asile, notre réglementation contient aussi des dispositions plus favorables que celle des pays voisins. Dans plusieurs États membres de l'Union européenne, l'aide sociale se réduit considérablement voire peut être entièrement retirée, dès que le candidat s'est vu notifier un premier refus à sa demande et ce même si toutes les voies de recours contre le refus n'ont pas encore été épuisées. Contrairement au Luxembourg, où le refus n'engendre la fin des droits à l'aide sociale que lorsqu'il est devenu définitif, soit au plus tard lorsque la Cour administrative a rejeté un ultime recours.

Notre pays s'illustre aussi par son humanisme solidaire, lorsqu'il s'agit d'accueillir des personnes parmi les plus vulnérables, à savoir les mineurs isolés ayant échoué dans les camps de la misère et de la désolation situés sur quelques îles grecques – situation indigne qui fut révélé au grand public en septembre 2020, lorsqu'un incendie ravagea le camp de réfugiés de Moria sur l'île de Lesbos. Il devenait alors plus urgent encore de permettre au moins aux enfants isolés de sortir de ces conditions de vie indignes pour voir statuer sur leur sort dans un pays apte à respecter les normes minimales posés par le droit européen, dont notamment la Charte des droits fondamentaux.

À côté de seulement neuf autres pays membres de l'Union européenne, le Luxembourg accueillit en janvier de cette année quatre mineurs. Ce après avoir permis à deux familles de quitter leur camp de misère en Grèce pour le Luxembourg dès octobre 2020.

On peut encore citer la politique d'intégration, illustrée par la loi du 16 décembre 2008 relative à l'intégration des étrangers, même si beaucoup d'efforts restent à être accomplis à ce niveau et notamment en ce qui concerne la mise en œuvre concrète de plusieurs mesures, telle que toutes les phases du parcours d'intégration accompagné. Cette politique d'intégration témoigne d'une réelle volonté de ne pas seulement miser sur une assimilation à sens unique des nouveaux arrivants, mais de rechercher un juste équilibre entre les engagements des



migrants envers leur nouvelle terre d'accueil et les obligations de notre société à les accueillir dans le respect de leurs différences.

Ces exemples sont donc autant de pierres à l'édifice de l'image du Luxembourg comme pays prêt à ouvrir ses bras et à participer à l'effort commun, lorsqu'il s'agit de secourir ceux qui en ont le plus besoin ou de soutenir ceux qui viennent s'installer chez nous.

## Solidarité sélective – les « vrais/faux » mineurs

Cette image de papier glacé prend cependant vite de l'ombre, lorsque l'on creuse un peu plus loin sur les conditions d'accueil réservées à certaines catégories de migrants.

Il en est ainsi pour les jeunes migrants et plus particulièrement ceux qui sont au seuil de la majorité et se présentent aux autorités sans la présence d'un adulte responsable pour eux. Dans la mesure où la minorité peut dans certains cas les protéger d'éloignement du territoire et en cas de doutes sur la véracité de l'âge indiqué, la loi autorise de soumettre ces mineurs proclamés à des « examens médicaux afin de déterminer l'âge du mineur non accompagné ».

En pratique, cet examen consiste dans une analyse radiographique du développement osseux en le comparant à un échantillon de personnes dont l'âge en fonction de leur développement était connu. Cette comparaison amène alors une première indication sur l'âge – étant précisé que ces examens médicaux ne furent pas développés pour déterminer l'âge exact, mais pour rechercher des retards de développement chez des enfants ou jeunes adultes.

Jusqu'en 2019, lorsque ce premier examen ne donnait pas suffisamment de certitude sur la minorité ou majorité d'âge, il fut ensuite procédé à un examen de *visu* des organes génitaux, lesquels étaient également pris en photo.

Plusieurs jeunes personnes ayant dû se soumettre à cet examen très intime s'en étaient ouverts auprès d'associations qui les suivaient. En novembre 2018, la Commission consultative des Droits de l'Homme publiait un rapport fustigeant cette pratique comme particulièrement intrusive, susceptible d'être qualifiée de traitement inhumain et dégradant.<sup>1</sup>

Dans un premier temps, le Ministre et ses fonctionnaires avaient encore défendu cette pratique par un communiqué de presse, se prévalant notamment de ce que les photos des parties génitales restaient confidentielles. Comme s'il s'était agi d'un banal problème de protection des données à caractère personnel et non pas du risque d'exposer des enfants à

<sup>1</sup> Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, p. 37, <https://ccdhdh.public.lu/fr/avis.html>.

des examens intimes susceptibles, en fonction de leur maturité, leurs cultures ou sensibilités, de les heurter sérieusement.

Il fallait la pression de la société civile pour que le Ministre décide de mettre fin à cette pratique. À noter d'ailleurs que les fonctionnaires de la Direction de l'immigration ne furent pas les seuls à exprimer leur incompréhension face aux critiques à l'égard de l'examen des parties intimes. Les professionnels au sein de la Direction de la Santé, chargés de procéder aux examens de détermination de l'âge, semblaient tout aussi réticents à renoncer à cette possibilité. En dépit des problèmes éthiques posées par celle-ci.

## SHUK – il n'y a que le provisoire qui dure

Une autre catégorie de personnes qui auraient bien du mal à chanter les louanges de la générosité de l'accueil leur réservé au Luxembourg est celle des « dublinés », terme barbare visant des demandeurs de protection internationale qui sont déjà enregistrés dans un autre pays membre et sont dès lors susceptibles d'être transférés dans le pays en question par application d'un règlement européen communément appelé Dublin III.

Ce règlement est censé déterminer l'État responsable pour l'examen d'une demande d'asile et éviter ainsi la possibilité de pouvoir introduire des demandes successives dans plusieurs pays tout en garantissant qu'au moins un pays doit examiner le bien-fondé de la demande. En raison de critères essentiellement géographiques, ces règles exercent une pression exacerbée sur les pays au bord de la Méditerranée comme la Grèce et l'Italie au profit des pays plus éloignés des principales routes migratoires. La situation désolante dans les camps de réfugiés grecs trouve certainement aussi en partie sa source dans ses règles iniques. Depuis des années, l'Union européenne échoue dans ses tentatives de réformer ce système pour accéder à une forme plus juste et équitable de la répartition de la solidarité parmi les États membres.

Certes, le Luxembourg n'est pas responsable de ce statu quo néfaste et peut s'arguer de plaider sans relâche sur le parquet européen par la voix de son ministre des affaires étrangères le besoin d'un élan de solidarité voire en faveur d'un système équitable dans lequel tous les États membres participeront aux efforts.

Quand il s'agit cependant de cas individuels qui échouent au Luxembourg après un passage plus ou moins prolongé dans un voire plusieurs autres États membres, la mélodie chantée est moins pittoresque, mais beaucoup plus prosaïque. Du moins quand il s'agit de déterminer les conditions dans lesquelles ces personnes seront hébergés en attendant d'être fixés sur leur sort.

Dès l'enregistrement d'une demande de protection internationale, les empreintes digitales des candidats sont enregistrées et comparées avec ceux stockées dans une large base de

données à l'échelle européenne, du nom d'EURODAC. Si cette comparaison est positive, c'est-à-dire si elle génère l'information que les mêmes empreintes avaient déjà été enregistrées ailleurs, alors la personne en question sera assignée à résidence. Cela signifie qu'elle devra obligatoirement résider à une adresse lui imposée par l'Administration et qu'elle ne pourra pas quitter ces lieux entre 20.00 heures du soir et 8.00 heures du matin.

Pareille mesure est prévue en droit européen et elle est destinée à garantir que préalablement à leur transfert vers l'État membre déclaré responsable pour eux, les personnes concernées ne prennent pas la poudre d'escampette pour se soustraire à ce retour forcé. Il s'agit d'une des conséquences du système mis en place par le règlement Dublin III, à savoir imposer aux migrants un pays dans lequel leur demande sera examinée et, en cas de besoin, les restreindre dans leurs libertés pour les forcer à respecter ce choix.

Ce qui est donc appliqué à l'échelle européenne prend cependant une connotation nationale particulière quand on connaît l'endroit au Luxembourg où la plupart des assignés à résidence sont logés, à savoir la Structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg, connue sous son acronyme SHUK.

Il s'agit en fait de deux halls du Centre d'exposition Luxexpo dans lesquelles sont installées environ 200 lits de camp, répartis dans des tentes médicales d'urgence que l'on connaît d'images de catastrophes naturelles dans des pays lointains ou, plus récemment, des centres médicaux improvisés pour raison de pandémie.

Fouillées systématiquement à chaque retour dans leur « domicile » provisoire, les personnes y logées se plaignent souvent de l'absence d'intimité, d'un sentiment d'insécurité et surtout de l'impression d'être soumis à une forme de punition pour avoir osé venir au Luxembourg en contravention supposée des règles de Dublin III.

Ce qui pose problème, à côté du caractère dépouillé des lieux et du régime contraignant mis en place en leur intérieur, c'est le recours quasiment systématique et pour des périodes prolongées à l'assignation à résidence dans la SHUK.

La simple reconnaissance des empreintes digitales par EURODAC suffit pour désigner ce lieu comme résidence imposée et ce même si les règles de compétence européenne connaissent de nombreuses exceptions qui pourraient éventuellement s'appliquer et, en fin de compte, faire en sorte que la personne concernée ne puisse pas faire l'objet d'un transfert. Outre le fait que même en période « normale » non marquée par les restrictions sanitaires et la fermeture des frontières, il peut se passer des mois entre l'arrivée à la SHUK et le transfert vers un autre pays voire toute autre décision définitive. Des mois au cours desquels des personnes souvent vulnérables, marquées par des traumatismes divers endurés tant dans leur pays d'origine qu'au cours de leur parcours migratoire, devront passer dans cette structure inadaptée à leurs besoins respectifs.

Mise en place en urgence, tel que son nom l'indique, après 2015 en prévision de l'arrivée de grands nombres de réfugiés des conflits du Moyen Orient, la SHUK est utilisée depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017 exclusivement pour l'accueil de personnes concernées par l'application du règlement Dublin III. Critiquée régulièrement, y compris par des instances internationales, tels que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la SHUK ne devait être qu'une structure provisoire. Or, six années après son ouverture, il s'avère que le proverbe suivant lequel il n'y a que le provisoire qui dure, s'applique également à la SHUK.

Même si le Ministre en personne a déjà publiquement annoncé que cette structure devrait être remplacée et que dans son programme de coalition, le Gouvernement a prévu de procéder au cours de cette législature au remplacement de la SHUK par une « nouvelle structure semi-ouverte permanente » pour pouvoir « tenir compte des besoins des différents groupes de personnes », rien de concret n'a encore été mis en œuvre.

Or, les exemples à l'étranger de « maisons de retour » montrent qu'il est possible de conjuguer hébergement dans des conditions dignes et volonté ferme de procéder au rapatriement de personnes n'ayant pas obtenu le droit de séjour. Ainsi, la Belgique connaît depuis 2008 ces structures qui servent non seulement d'alternatives à une rétention, mais où les personnes logées dans des « unités d'habitation ouverte » sont assistées par un « coach au retour ». À la fois gage pour les autorités de ce que l'objectif final de l'éloignement ne soit pas perdu de vue, ces coaches permettent d'envisager et de planifier avec les concernés leur retour dans leur pays d'origine tout en garantissant un accompagnement au cours de leur séjour prenant en compte leurs vulnérabilités et besoins divers.

Certes, ce système connaît aussi des échecs sous forme de passage à la clandestinité – on évalue que 20% à 30% de personnes y logées se soustraient de la sorte à leur retour – mais ce pourcentage ne doit guère être mieux sinon pire pour la SHUK, bien que des statistiques officielles font défaut.

Ce système des maisons de retour présente cependant un avantage indéniable par rapport à la pratique en cours au Luxembourg. Ceux qui ne se soustraient pas à cette mesure sont beaucoup plus enclins à participer activement à la préparation de leur retour, si on les traite humainement plutôt que de les exposer en permanence à un rapport de force contraignant.

## **Accueillir en même temps les fortunés et enfermer les mineurs**

Un des reproches fait souvent à la politique d'immigration du Luxembourg est celle de privilégier la venue de personnes fortunées, tandis que les « sans-dents » dépourvus de pouvoir économique jugé suffisant, se voient ériger des barrières quasiment insurmontables à l'accession au titre de séjour.

Ce reproche a trouvé son apogée, lorsqu'en mai 2016, le Gouvernement a présenté une réforme de la législation sur l'immigration. Il s'agissait en premier lieu de transposer en droit national une directive européenne qui avait comme objectif d'améliorer la compétitivité économique des États membres. À côté de dispositions facilitant la libre circulation de travailleurs saisonniers, très prisés notamment dans la viticulture, le texte prévoyait également des facilités pour des grands groupes multinationaux pour faire transiter sans trop de démarches bureaucratiques leurs employés entre les différents sites répartis partout en Europe.

Ne se limitant pas à introduire ces textes européens, le Gouvernement profita de l'occasion pour créer une nouvelle catégorie de titre de séjour, à savoir celle de l'investisseur. Création purement nationale, elle permet à des personnes justifiant de posséder des fonds allant du demi-million à 20 millions d'euros d'obtenir assez facilement un titre de séjour pour 3 ans. Le tout s'inscrivant selon l'exposé des motifs dans « une politique de diversification de l'économie, de l'encouragement de l'entrepreneuriat et de repositionnement de la place financière ».

Le contraste ne pouvait pas être plus grand avec une minuscule disposition glissée dans le même projet et qui portait de 3 à 7 jours la durée maximale de placement de mineurs au Centre de rétention préalablement à leur éloignement du territoire. Motivée essentiellement par des contraintes pratiques, dans le but de « mieux organiser les actions de la police », cet article fut voté avec le reste du texte par la Chambre des députés à une écrasante majorité de 58 contre 2.

Malgré de vives protestations de la société civile et une prise de position du Conseil de l'Europe, estimant que la détention d'un enfant migrant n'est jamais dans son intérêt supérieur et qu'elle est souvent vécue par eux comme une « expérience choquante, voire traumatisante ».

Le symbole fut fort et même une motion du Parlement, visant à inviter le Gouvernement à veiller à ce que les mineurs non accompagnés et les familles avec mineurs ne soient placés au centre de rétention qu'en dernier ressort n'y changea rien. Pendant que les portes sont ouvertes à ceux censés être utiles à l'économie et aux finances, elles se referment de plus bel sur ceux qui n'ont pas réussi ce test de l'utilité et ce quel que soit leur âge.

Notons que cette extension de la possibilité de priver des enfants de leur liberté pour les éloigner du territoire fut justifiée aussi par le fait que le Luxembourg aurait été critiqué par d'autres pays européens pour ne permettre la rétention de mineurs « que » pendant 72 heures au maximum ; ce qui aurait fait échouer des retours forcés de par le passé. C'est un bel exemple où l'on tire prétexte de l'obligation de se plier aux critiques de l'Union européenne, en l'occurrence les pays liés par la Convention de Schengen, pour lever les bras de l'impuissance à l'occasion de l'adoption de mesures restrictives des libertés. En

même temps, notre pays n'hésite pas à courber l'échine contre des pressions émanant de la même direction, voire à entreprendre des initiatives nationales, quand il s'agit de préserver le modèle économique-financier.

Au-delà de cette polémique, dans le but d'éviter à tout prix et même en « dernier ressort » de priver des enfants de leur liberté pour la seule faute de ne pas disposer du droit de séjour, il est grand temps de donner vie à la promesse faite depuis 2013 de proposer des vraies alternatives à la rétention, tel que des maisons de retour.

## Approche paternaliste de l'accueil des réfugiés

Le Luxembourg s'est doté au cours des dix dernières années de nombreuses nouvelles structures pour accueillir les demandeurs de protection internationale et il faut s'en féliciter. À l'exception notable de la SHUK et bien que les conditions d'hébergement puissent varier en fonction du foyer en question ou de l'organisme qui en assure la gestion, ils sont finis les temps où des jeunes célibataires pouvaient être logés dans des campings.

Malgré la réticence de nombreuses communes du pays – soucieuses de ne pas s'exposer à l'ire de certains de leurs électeurs – il a également été possible de décentraliser l'hébergement dans des structures de taille moyenne et ce pour permettre de répondre aux besoins divers en fonction des situations individuelles. Des foyers réservés aux mineurs non accompagnés, des résidences pouvant accueillir des familles avec enfants ou encore des structures privées mieux adaptées à des personnes plus autonomes.

Construire les murs est une chose, aider ceux qui y trouvent refuge à s'organiser en vue de pouvoir se reconstruire et ce quelle que soit leur destination finale, en est une autre.

Selon les dernières statistiques publiées par l'Office national de l'accueil (ONA), responsable de l'hébergement des demandeurs de protection internationale, au 31 décembre 2020, 43% des personnes logeant dans une des structures avaient obtenu une décision favorable et continuaient malgré cela à être logées à côté de ceux qui attendaient d'être fixés sur leur sort ou étaient définitivement refusés.<sup>2</sup>

Le fait que bientôt la moitié des personnes hébergées soient des bénéficiaires qui ne devraient plus être dépendants de cette offre de logement est un aveu d'échec de la politique d'intégration à leur égard.

La flambée chronique des prix du logement ne saurait à elle seule expliquer ce phénomène. Si elle n'est certes pas étrangère aux difficultés d'émancipation en termes de logement, il

<sup>2</sup> Bilan de l'année 2020 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil, p. 33, <https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites/communiqués/2021/bilan-asile-immigration-accueil-2020.html>.

faut se poser la question, si l'approche poursuivie pour l'encadrement des demandeurs tout au long de leur parcours n'est pas en partie responsable du passage très difficile vers l'autonomie.

À commencer par l'accès sur le marché de travail, qui reste dans notre système économique et social la voie royale pour s'émanciper de la dépendance de l'aide étatique avec toutes les contraintes qu'elle comporte. Or, cet accès est refusé dans les six premiers mois à compter de l'arrivée du demandeur au Luxembourg, Cette période coïncide avec le délai maximum que le législateur avait prévu pour qu'une décision sur le statut de réfugié doive intervenir.

Le respect de ce délai par l'Administration est cependant devenu de plus en plus chimérique et ce même en dehors des contraintes posées par l'actuelle pandémie. En moyenne, on doit compter un an à compter de l'enregistrement de la demande jusqu'à l'obtention d'une décision. À cela s'ajoute que cette interdiction de travailler part d'une prémisse surannée de ne pas vouloir donner de faux espoirs d'intégration à ceux dont les chances de pouvoir rester au pays sont considérées comme inexistantes dès le départ.

Datant d'une époque où le taux de pourcentage des décisions positives se comptait sur les doigts d'une main, cette interdiction est dépassée au plus tard depuis 2015 et l'arrivée en grand nombre de réfugiés du Moyen Orient ou de l'Érythrée, dont les besoins de protection internationale sont avérés. Ainsi, en 2020, sur un total de 1.513 décisions, un statut fut accordé à 767 reprises, ce qui équivaut à un taux de reconnaissance de 50,8%.<sup>3</sup>

Même après l'expiration de ce premier délai de 6 mois, l'accès au marché de travail n'est pas facilité pour le demandeur d'asile, dans la mesure où il doit non seulement entrer en concurrence avec tous les autres ressortissants de pays tiers qui sont à la recherche d'un emploi, mais de surcroît, le législateur lui impose une procédure particulière qui est méconnue de la plupart des employeurs et inutilement bureaucratique. Le résultat est flagrant, en 2020, seulement 16 de ces autorisations d'occupation temporaires furent délivrées sinon renouvelées et les chiffres des années précédentes ne furent guère mieux.<sup>4</sup>

Outre le facteur d'émancipation par le travail, il y aussi d'autres aspects de l'encadrement social des demandeurs de protection internationale qui soulèvent des questions. Il s'agit plus particulièrement de la manière dont leurs besoins essentiels sont pris en charge, en termes de nourriture, d'habits ou de produits de première nécessité tels que ceux pour l'hygiène.

Depuis 2012, l'aide sociale accordée sous forme d'une indemnité pécuniaire a été réduite à 25 euros par mois et par personne adulte. Cette mesure fût introduite pour aligner le

<sup>3</sup> Op. cit., p. 4.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 16.

montant de l'aide sur celle allouée par les pays voisins et de la sorte – une fois n'est pas coutume – rendre le Luxembourg moins attractif.

Une des conséquences de cette aumône mensuelle est une dépendance des demandeurs des aides matérielles leurs accordées, soit directement par l'administration, soit par des prestataires conventionnées avec cette dernière. Pendant les longs mois que dure une procédure d'asile, ils sont donc dans une position où toute forme d'autonomie est difficile voire impossible.

Au moment de recevoir le statut, en quelque sorte leur billet pour prendre leur envol dans la société luxembourgeoise, il n'est pas surprenant de voir nombre d'entre eux cloués au sol, à force d'avoir noué leurs ailes depuis leur arrivée.

Il serait donc important de revoir le cadre des aides allouées dès l'arrivée des demandeurs afin d'entreprendre tout de suite avec eux les efforts vers une autonomisation progressive.

## Regroupement familial des ascendants – un gage d'intégration

Un dernier point qui nous semble important au niveau de l'accueil des étrangers est le seul qui touche de manière indistincte toutes les catégories des migrants, indépendamment de leur classe sociale. Il s'agit de la question du regroupement familial des ascendants, c'est-à-dire le désir d'enfants adultes de voir leurs parents les rejoindre au Luxembourg pour y vivre ensemble.

Ce désir peut soit naître après une émigration au Luxembourg pour des raisons professionnelles et l'envie partagée avec les parents de renouer ou renforcer des liens familiaux assouplis depuis l'expatriation, soit être les conséquences logiques d'une fuite du pays d'origine et, postérieurement à l'obtention du statut de réfugié, le besoin de mettre toute sa famille à l'abri.

Quelque soit la situation ayant donné lieu à la demande de faire venir ses parents au Luxembourg, les conditions restent les mêmes, y compris pour les réfugiés reconnus. D'une part, il faut prouver que les parents sont dépourvus de tout soutien dans leur pays d'origine et financièrement à charge de leur(s) enfant(s) vivant au Luxembourg. D'autre part, si cette première preuve double est impossible, il faudra établir que malgré l'éloignement géographique, il existe des liens intenses et stables au-delà de ce que l'Administration appelle « *un lien familial affectif normal entre descendant adulte et parents* ». Autrement dit, il ne suffit pas de prouver qu'il s'agit de vos parents.

La pratique montre que de très nombreuses demandes sont refusées par l'Administration et ce même si les résidents luxembourgeois disposent de ressources largement suffisantes pour financer le séjour des parents ou même s'ils établissent que leur départ du domicile



familial ne signifiait pas la fin de contacts réguliers. Les candidats ont ainsi intérêt à conserver scrupuleusement les photos de vacances ou de fêtes de familles communes, de billets d'avions, visas et autres échanges réguliers pour tenter de briser l'obstruction administrative à leur bonheur familial.

Cette politique restrictive méconnaît non seulement les structures familiales d'autres cultures que la nôtre, mais surtout l'importance que la réunion des enfants adultes avec leurs parents voire des petits-enfants avec leurs grands-parents peut avoir sur le succès de l'intégration au Luxembourg.

Si les résidents étrangers ne doivent pas se soucier de se rendre le plus souvent que possible à l'étranger auprès de leurs parents, ils se sentiront plus enclins à rechercher un ancrage davantage solide dans la société de leur terre d'accueil. De même, si des jeunes parents peuvent compter sur la présence des grands-parents, ils pourront plus facilement se libérer du temps nécessaire à la poursuite d'efforts d'intégration, tels que des cours de langue.

Cette politique restrictive nous semble dès lors être à l'opposée de l'image du Luxembourg comme terre d'accueil. Elle est également à très courte vue en ce qui concerne les bases solides d'un accueil qui mène à une intégration dans le cadre de laquelle l'étranger ne se sente pas soumis à une assimilation forcée et stérile, mais à une hospitalité sincère sans pour autant verser dans un angélisme naïf.

Si nous voulons éviter une société morcelée dans autant de communautés nationales, l'enjeu est considérable. Il s'agit de ne pas perdre de vue le côté humain que comporte toute immigration tout comme il ne faut pas oublier que très souvent, les personnes traitées dignement aujourd'hui feront les citoyens reconnaissants de demain.

## Bibliographie

Ouvrage collectif, *Droit luxembourgeois et européen de l'asile*, édition Pasicrisie 2019, ISBN 9782879782140.

Ouvrage collectif, *Droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe*, édition Larcier 2009, ISBN 978-2-8044-3581-3.

# Brauchen wir nach der Pandemie einen neuen Begriff von Gesundheit?

BEATE BLÄTTNER

## „Bleiben Sie gesund“

Während der COVID-19-Pandemie ist es zu einer viel benutzten Schlussformel unter E-Mails, zum Abschied bei digitalen Meetings und unter den Hinweisschildern auf die Schließung von Restaurants geworden, der Leserin oder dem Teilnehmenden zu wünschen, er oder sie möge gesund bleiben. Damit gemeint ist der Wunsch, die andere Person möge sich nicht mit SARS-CoV-2 infizieren, nicht zur Ausbreitung der Pandemie beitragen oder doch wenigstens nicht an COVID-19 erkranken und damit das überforderte Gesundheitssystem nicht weiter belasten. Angesichts von rund 1,6 Millionen nachweislich Infizierten und fast 29 Tausend Todesfällen im Zusammenhang mit COVID-19 bis zum 24.12.2020 in Deutschland<sup>1</sup>, rund 45 Tausend Infizierten und 453 Todesfällen in Luxemburg sowie 77 Millionen Infizierten und 1,7 Millionen Toten weltweit<sup>2</sup> erscheint ein solcher Wunsch der Lage angemessen.

Die Definition von „gesund“ folgt hier dem Kriterium der Abwesenheit: „Bleiben Sie gesund“ meint „bleiben Sie frei von einer Erkrankung“, genauer „bleiben Sie frei von einer Infektion“. Die Infektion mit diesem Beta-Corona-Virus muss nicht zwingend mit Symptomen verbunden sein und eine Übertragung ist präsymptomatisch und wohl auch asymptomatisch möglich. Im Kontext der Pandemie bedeutet Gesundheit die Abwesenheit eines Verdachtes oder gar Nachweises einer Infektion.

Der erklärende Kontext für dieses enge Verständnis von Gesundheit sind die möglichen Strategien zum Schutz der Bevölkerung: Bislang ist noch keine medizinische Intervention zur Prävention oder Behandlung der Erkrankung im ausreichenden Umfang bzw. mit entsprechender Wirksamkeit verfügbar, eine Behandlung ist nur symptomatisch möglich. Impfungen werden in größerer Zahl erst im Laufes des Jahres 2021 erfolgen können. Als Schutzmaßnahmen sind nur der von oben verordnete Zwang zu sozialer

1 RKI (2020).

2 WHO (2020).

Distanz (Lockdown) möglich oder der dringende Appell, freiwillig die Hygieneregeln – Mund-Nasen-Schutz tragen, Abstand halten, Händewaschen und Lüften – einzuhalten.

„Bleiben Sie gesund“ drückt einerseits Sorge um das Befinden der anderen Person aus, impliziert es doch die Abwesenheit einer Erkrankung, die zum Tode führen oder mit erheblichen chronischen Folgen verbunden sein kann. „Bleiben Sie gesund“ heißt andererseits auch „bleiben Sie sauber“, „halten Sie alle Hygiene- und Abstandsregeln ein“, „schützen Sie sich und andere“. Der Imperativ ist dabei Programm. „Staying safe and healthy this winter“, titulierte die WHO-Europa<sup>3</sup>. Gesund ist damit ein Mensch, der Verantwortung für die Eindämmung der Pandemie übernimmt, der insbesondere die Regeln sozialer Distanz einhält, Kontakt außerhalb des eigenen Haushaltes weitgehend vermeidet und die eigenen vier Wände möglichst nur für das Notwendigste verlässt.

„[...] jeder und jede soll und muss etwas tun für sich und die Gesundheit. Dieser Imperativ hat sich inzwischen als Norm festgesetzt. Aus der Forderung nach mehr Selbstbestimmung wurde eher ein Muss, in die Gesundheit zu investieren. [...] Zu den Verliererinnen und Verlierern gehören diejenigen, die nicht auf die entsprechenden sozialen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen zurückgreifen können.“ formulierte Brigitte Ruckstuhl<sup>4</sup> ein Jahr vor der Pandemie. Während es vor der Pandemie aber primär um die Verantwortung für die eigene Gesundheit ging, geht es in der Pandemie um die Verantwortung für die Gesundheit anderer, mehr noch um die Verantwortung für ein den Gewohnheiten entsprechendes Funktionieren des gesellschaftlichen Zusammenlebens ohne die sozialen und wirtschaftlichen Einschränkungen, die mit einem Lockdown verbunden sind. Von allen Einzelnen hängt ab, wie sich die Pandemie weiterentwickelt.

Die Formulierung „bleiben Sie gesund“ schließt zugleich Menschen aus, die nicht gesund sind. Wie mag dieser Imperativ auf chronisch kranke, vielleicht palliativ erkrankte Menschen wirken, die sich nicht als nicht-krank empfinden können? Was macht er mit Menschen in der stationären Pflege, die aufgrund ihres hohen Risikos schwerer Krankheitsverläufe zeitweise auf ihrem Zimmer isoliert wurden und mangels körperlicher und kognitiver Anregungen, mangels sozialer Kontakte zunehmend die Fähigkeit verloren haben, die Aktivitäten des täglichen Lebens selbständig auszuüben<sup>5</sup>? Wie mag er auf Menschen wirken, die eine COVID-19-Erkrankung überstanden haben und vielleicht mit schweren Folgen kämpfen?

Die einen gelten als Angehörige einer „Risikogruppe“<sup>6</sup> und werden vor COVID-19 geschützt, in dem sie etwa durch Besuchseinschränkungen und Verbot von Gruppenangeboten

3 WHO-Europa (2020).

4 Ruckstuhl (2019).

5 vgl. Blättner & Freytag (2021).

6 Die Bundesregierung (2020).

von sozialer Teilhabe weitgehend ausgeschlossen werden. Die anderen sind mit der impliziten Frage nach der Schuld konfrontiert: Ist die Erkrankung ihrem eigenen, leichtsinnigen Handeln geschuldet oder haben andere Schuld, wenn die Infektion beispielsweise bei der Arbeit in der Gesundheitsversorgung mit infizierten Personen erfolgt ist? Der Diskurs über die Pandemie schafft Unschuldige, also Opfer, und Schuldige, demnach Täterinnen oder Täter.

Die Pandemie definiert zugleich unser soziales Leben neu. Für die westeuropäische Kultur wesentliche Elemente sozialer Offenheit gelten unter den Bedingungen der Pandemie als riskant: Ein unverhülltes Gesicht in der Öffentlichkeit zu zeigen, kontaktoffen, gesellig und global mobil zu sein, über Händedruck oder einen Wangenkuss persönliche Nähe und gute Absichten zu signalisieren, all dies kann in den Zeiten der Pandemie plötzlich nicht mehr erwünscht sein, während es doch vorher unseren Lebensstil geprägt hat. Es scheint, als würde die Pandemie nicht nur unseren Begriff von Gesundheit auf das Freisein von einer Infektion verkürzen, sondern auch unsere Sicht des Sozialen neu gestalten.

Im Folgenden interessiert, welcher Begriff von Gesundheit dem Stand gesundheitswissenschaftlicher Überlegungen entsprechen kann, was die Pandemie daran ändern könnte und warum es nach der Pandemie einen anderen Begriff von Gesundheit geben könnte als in der Pandemie.

## Mehrdimensionalität von Gesundheit

Spätestens seit der Gründung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist eine Definition von Gesundheit als Abwesenheit von Krankheit international nicht mehr aktuell. „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity. The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.”<sup>7</sup> heißt es in der Verfassung der WHO. Drei Merkmale kennzeichnen diese kulturübergreifende Definition:

- Gesundheit ist positiv definiert und nicht einfach als Abwesenheit von Krankheit.
- Gesundheit ist mehrdimensional, körperlich, mental, sozial, und nicht einfach nur körperliches Merkmal.
- Gesundheit ist subjektiv definiert als Befinden, nicht als von nur außen beobachtbares, objektivierbares Phänomen.

<sup>7</sup> WHO (1946).

Dass Gesundheit als Zustand beschrieben wird und nicht als Prozess und mit dem Begriff „complete“ verbunden wird, hat der Definition den Vorwurf einer Utopie eingebracht. Dieser utopische Charakter wird allerdings bereits im zweiten Absatz relativiert, denn „highest attainable standard of health“ unterstellt eben nicht, dass „a state of complete [...] well-being“ wirklich erreichbar ist. Peter Franzkowiak und Klaus Hurrelmann<sup>8</sup> betonen, dass nicht ein statischer Zustand gemeint ist, sondern „ein dynamisches Stadium, [...] ein lebensgeschichtlich und alltäglich immer neu reguliertes Potenzial, [...] eine beständige und aktiv herzustellende Balance im Spannungsfeld zwischen Ressourcen und Belastungen“.

Eine Erweiterung um eine ökologische und eine spirituelle Dimension von Gesundheit sind seit Ende der 1990er Jahre in Diskussion. Die spirituelle Dimension wird vor allem in der asiatisch-pazifischen Region und in den arabisch-islamischen Mitgliedsstaaten der WHO hervorgehoben<sup>9</sup>. Angesichts der Diskussion um „Planetary Health“<sup>10</sup> könnte eine ökologische Dimension, im Sinne der Wechselwirkungen zwischen menschlichen Einflüssen auf den Planeten und den Rückwirkungen auf gesundheitsrelevante Lebensbedingungen, neu an Bedeutung gewinnen. Dabei bleibt offen, ob es sich um eine den Begriff Gesundheit konstituierende Dimension handelt oder um einen der Einflussfaktoren.

Gesundheitswissenschaftliche Theorien befassen sich insgesamt meist weniger mit der Definition von Gesundheit als mit Einflüssen auf Gesundheit. Aaron Antonovsky<sup>11</sup> ist da keine Ausnahme. Dennoch gibt es von ihm Hinweise, was er mit Gesundheit meint: „In meinem Vortrag [...] behauptete ich, dass es zwei gesonderte Probleme zu untersuchen gelte; das eine Problem war das der Untersucher, die vom Interesse an einem bestimmten Krankheitsbild geleitet, retrospektiv forschten. Die Sozialwissenschaftler konzentrierten sich auf psychosoziale Faktoren. Aber einige von uns, und besonders ich, waren interessiert an den Krankheitsfolgen psychosozialer Faktoren, welchen Ausdruck auch immer diese Folgen annahmen. Ich schlug vor, dieses Problem die Erforschung des dis-ease zu nennen“<sup>12</sup>. „Ich benötigte aber fast weitere zehn Jahre, in denen mir zunehmend die Allgegenwart von Stressoren und die Bedeutung von Widerstandsressourcen bewusst wurde, um den nächsten Schritt zu gehen. [...] Ich hatte mich früher gefragt: ‚Was macht die Leute krank?‘ Aber jetzt unternahm ich einen weiteren entscheidenden Schritt; es ging nicht nur darum, die Frage einfach umzudrehen: ‚Was macht die Leute gesund?‘, sondern ich schlug vielmehr

8 Franzkowiak & Hurrelmann (2018).

9 Franzkowiak & Hurrelmann (2018).

10 Horton (2016).

11 Antonovsky (1991, 1997).

12 Antonovsky (1991), S. 119.

vor zu fragen: ‚Was rückt die Leute in Richtung auf das gesunde Ende des Health-ease/dis-ease-Kontinuums?‘<sup>13</sup>.

Mit dis-ease bezeichnet Antonovsky<sup>14</sup> nicht Krankheit, im Sinne einer konkreten diagnostizierbaren Erkrankung, sondern die krankmachenden Folgen psychosozialer Einflüsse. Mit health-ease bezeichnet er entsprechend deren gesundmachende Einflüsse, die immer subjektiv empfunden werden und mit Wohlbefinden umschrieben werden könnten. Mit Kontinuum ist gemeint, dass es weder eine klare Grenzziehung zwischen gesund oder krank geben kann, noch die Endpunkte, das völlige Gesundsein oder völlige Kranksein tatsächlich existieren. ‚Wir sind alle sterblich. Ebenso sind wir alle, solange ein Hauch von Leben in uns ist, in einem gewissen Ausmaß gesund‘<sup>15</sup>.

Ausgehend von dem Begriff des Wohlbefindens kann Gesundheit mit dem Begriff der gesundheitsbezogenen Lebensqualität verbunden werden, wie sie von Monika Bullinger<sup>16</sup> definiert und operationalisiert wird. Bullinger<sup>17</sup> versteht Wohlbefinden als subjektive Repräsentation von Gesundheit in den Komponenten des körperlichen, mentalen und sozialen Wohlbefindens. Sie fasst dies als Kontinuum zwischen Wohlbehagen und Unbehagen. Wohlbefinden ist die Erlebenskomponente von Gesundheit. Sie wird durch die Funktionsfähigkeit ergänzt, die ebenfalls als Kontinuum verstanden wird. Diese beiden Komponenten zusammen umfassen die gesundheitsbezogene Lebensqualität, die inzwischen international als Synonym für subjektive Gesundheit betrachtet wird.

Bullinger<sup>18</sup> greift mit dieser Erweiterung von Gesundheit um die Funktionsfähigkeit das Kernkonzept der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) auf. Eine Person ist danach funktional gesund, wenn vor dem Hintergrund ihrer Kontextfaktoren ihre körperlichen Funktionen einschließlich des seelischen Bereichs und der Körperstrukturen denen eines gesunden Menschen entsprechen, sie all das tut oder tun kann, was von einem Menschen ohne Gesundheitsproblem erwartet wird und sie ihr Dasein in allen Lebensbereichen, die ihr wichtig sind, in der Weise und dem Umfang entfalten kann, wie es von einem Menschen ohne gesundheitsbedingte Beeinträchtigung erwartet wird. Es geht um die Konzepte der Körperfunktionen und -strukturen, der Aktivitäten und der Teilhabe an Lebensbereichen<sup>19</sup>.

13 Antonovsky (1991), S. 121f.

14 Antonovsky (1991).

15 Antonovsky (1997), S. 23.

16 Bullinger (2009, 2014).

17 Bullinger (2009), S. 51f.

18 Bullinger (2009).

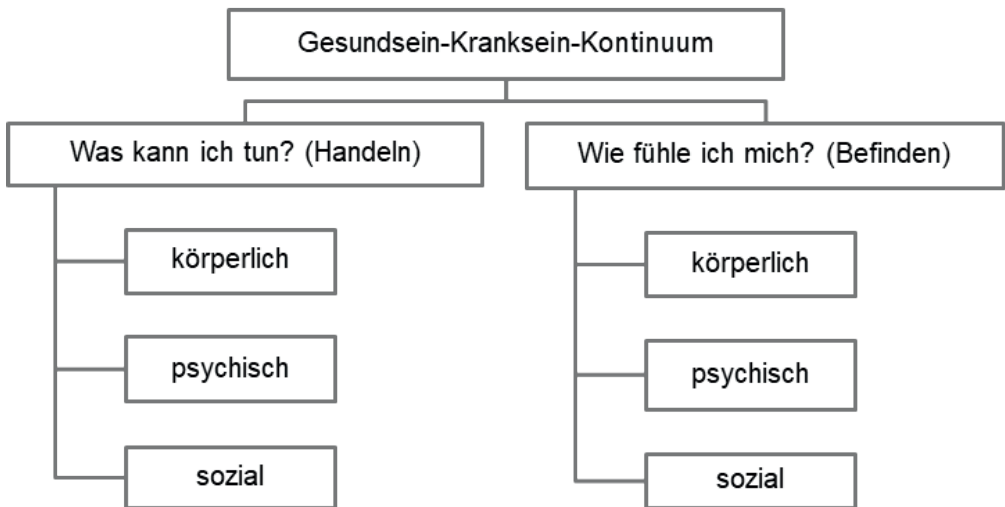
19 Franzkowiak & Hurrelmann (2018).

## Soziale Gesundheit und die Pandemie

Ausgehend von diesem Grundverständnis schlagen Blättner und Waller<sup>20</sup> vor, Funktionsfähigkeit als Erfüllung von (selbst gestellten) Aufgaben im sozialen Umfeld zu betrachten und die Handlungsfähigkeit in den Blick zu nehmen. ‚Wohlbefinden‘ meint dann die Antwort auf die Frage ‚Wie fühle ich mich?‘, ‚Handlungsfähigkeit‘ die Antwort auf die Frage ‚Was kann ich tun?‘. Beides ist als ein Kontinuum zu verstehen, beides umfasst mehrdimensional körperliche, mentale und soziale Aspekte, beides ist nicht unabhängig voneinander, aber auch nicht miteinander identisch. Beispielsweise wäre Schmerz eine physische Beeinträchtigung des Wohlbefindens, keine Treppe hoch steigen zu können eine physische Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit. Schmerzen können die Beweglichkeit einschränken, aber beides kann auch unabhängig voneinander existieren.

Blättner und Waller<sup>21</sup> verstehen zusammenfassend Gesundheit als das körperliche, mentale und soziale Handeln (instrumentelle Komponente) und Befinden (emotional-kognitive Komponente) von Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt auf einem Kontinuum guter Möglichkeiten bis hin zu starken Einschränkungen (Abb. 1). Gesundheit wird als Gesundsein immer subjektiv erlebt und ist nur in Verbindung mit dieser lebensgeschichtlich entstandenen Subjektivität messbar.

Abbildung 1: Dimensionen des Gesundseins, eigene Darstellung



20 Blättner & Waller (2018).

21 Blättner & Waller (2018), S. 84.



Die soziale Dimension von Gesundheit gewinnt angesichts der COVID-19-Pandemie besondere Bedeutung. Auf der Ebene des Wohlbefindens geht es um Gefühle von Geborgenheit und Zugehörigkeit, Sicherheit oder sozialer Unterstützung, aber auch um das Empfinden von sozialer Gerechtigkeit bei der Verteilung von Ressourcen, Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Auf der Ebene der Handlungsfähigkeit geht es darum, wie weitgehend soziale Aktivitäten ausgeübt werden können. Damit ist gemeint, Kontakt zu anderen aufzunehmen und zu pflegen, am sozialen Leben teilzuhaben und sozial sinnstiftenden Aktivitäten nachzugehen.

Soziale Gesundheit ist anders als körperliche oder psychische Gesundheit bislang in der Forschung nicht als eigene, von psychischer Gesundheit getrennte Dimension betrachtet worden. So gibt es etwa im Pschyrembel den Begriff des physischen Wohlbefindens<sup>22</sup> und den der psychischen Gesundheit<sup>23</sup>, aber nicht die Begriffe soziales Wohlbefinden oder soziale Gesundheit. Andererseits erfassen Instrumente zur Messung gesundheitsbezogener Lebensqualität sehr wohl die Dimension sozialer Gesundheit<sup>24</sup>.

Die Pandemie beeinträchtigt auch die Menschen in ihrem sozialen Handeln und wohl auch sozialen Wohlbefinden, die nicht mit SARS-CoV-2 infiziert sind, sondern durch ihr Handeln sich und andere vor der Infektion schützen. Die Begrenzungen dessen, was wir tun können oder dürfen, sind im Sinne eines Infektionsschutzes gerechtfertigt, aber eben auch mit erheblichen Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten und des Befindens vor allem in seinen sozialen Komponenten verbunden. Kontakte werden eingeschränkt, gemeinsame Aktivitäten (beispielsweise Singen) untersagt und körperliche Nähe auf wirklich intime Kontakte reduziert.

Technische Lösungen wie digitale Meetings oder soziale Netzwerke, Treffen mit den Angehörigen in Schutzkleidung oder hinter einer Plexiglasscheibe sind Teillösungen, die keinen hinreichenden Ersatz für echte soziale Nähe bieten können. Zudem sind nicht alle diese Lösungen gleichermaßen allen Bevölkerungsgruppen zugänglich. Dies kann zu einer neuen Ungerechtigkeit in der Verteilung von Ressourcen führen.

Mit Antonovsky<sup>25</sup> wäre hier die Frage zu stellen, wie es Menschen schaffen können, trotz der Einschränkungen sozialer Aktivitäten aufgrund der Pandemie sich in Richtung auf das gesunde Ende des Kontinuums zu bewegen. Antonovsky<sup>26</sup> Antwort auf diese Frage hätte wohl gelautet, dass dies davon abhängt, in welchem Ausmaß 1) eine Person die Probleme und Anforderungen des Lebens auch unter den Bedingungen der Pandemie als etwas erlebt,

22 Wied (2016).

23 Schulte-Steinicke (2016).

24 Radoschewski (2000).

25 Antonovsky (1991, 1997).

26 Antonovsky (1997).

für das es sich einzusetzen lohnt (Bedeutsamkeit), 2) die Situationen mit denen sie alltäglich konfrontiert wird, als klare, geordnete Informationen verstehen kann (Verstehbarkeit) und 3) die Anforderungen, die auf sie zukommen, mit den verfügbaren Ressourcen als bewältigbar wahrnimmt (Handhabbarkeit). Alle drei Komponenten gemeinsam bilden das Empfinden von Kohärenz (sense of coherence – SOC).

Für Veränderungen der Richtung ist dabei die Komponente der Bedeutsamkeit die wohl entscheidende. Diese wiederum wird lebensgeschichtlich beeinflusst durch die Teilhabe an sozial anerkannten Aktivitäten. Vereinfacht wird es also einer Person dann am ehesten gelingen, trotz der schwierigen Bedingungen der Pandemie sich in Richtung des gesunden Endes des Kontinuums zu bewegen, wenn sie es schafft, lebensgeschichtlich erworbene Erfahrungen der Teilhabe auch während der Bedingungen der Pandemie aufrechtzuerhalten. „Bleiben Sie gesund“ hieße in diesem Sinne „Schaffen Sie es trotz Beachtung aller Vorsichtsmaßnahmen weiterhin aktiv am sozialen Leben teil zu haben“. Menschen mit körperlichen, psychischen oder sozialen Einschränkungen sind allerdings nicht ohne weiteres in der Lage, einen solchen Wunsch ohne Unterstützung von außen umzusetzen.

Um üblichen Missverständnissen vorzubeugen muss betont werden, dass Antonovsky<sup>27</sup> niemals behaupten würde, dass ein ausgeprägtes Empfinden von Kohärenz Menschen vor einer Infektion mit SARS-CoV-2 oder vor dem Ausbruch von COVID-19 schützen würde. Der SOC ist kein Schutzschild gegen das Eindringen eines Virus, den man mit positiven Gedanken aufspannen kann. Es ging Antonovsky<sup>28</sup> eben nicht um die Erforschung der Vermeidung von „diseases“ und er anerkennt die unmittelbar destruktive Wirkung einiger Stressoren. Gesundheit ist für ihn eben nicht das Gegenteil von Krankheit. Vielmehr würde Antonovsky<sup>29</sup> davon ausgehen, dass Menschen mit einem hohen SOC über flexiblere Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen der Pandemie verfügen und ihre Ressourcen so gut wie möglich aktivieren können. Menschen mit einem hohen SOC, so die These, nutzen alle notwendigen Schutzmaßnahmen flexibel und versuchen, so gut es geht, ihre sozialen Aktivitäten aufrechtzuerhalten, weil sie für sie sinnstiftend sind.

27 Antonovsky (1997).

28 Antonovsky (1991, 1997).

29 Antonovsky (1997).

## Gesundheit und Gesellschaft

Im Alltag der Gesundheitsversorgung setzt sich ein solcher Begriff von Gesundheit als nicht erreichbarer Endpunkt eines Kontinuums nicht durch, obwohl zumindest die WHO-Definition als bekannt vorausgesetzt werden kann. So findet sich in einem sehr verbreiteten medizinischen Wörterbuch<sup>30</sup> unter dem Begriff „Gesundheit“ die WHO-Definition, allerdings ergänzt um den Zusatz: „Im sozialversicherungsrechtlichen Sinn ist Gesundheit der Zustand, aus dem Arbeits- bzw. Erwerbsfähigkeit resultiert.“ Krankheit wird dort demgegenüber definiert als „Störung der Lebensvorgänge in Organen oder im gesamten Organismus mit der Folge von subjektiv empfundenen und/oder objektiv feststellbaren körperlichen, geistigen oder seelischen Veränderungen. Krankheit wird von der Befindlichkeitsstörung ohne objektivierbare medizinische Ursache abgegrenzt“<sup>31</sup>. In den weiteren Ausführungen wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass im sozialversicherungsrechtlichen Sinn die Erkrankung Behandlungsbedürftigkeit und Arbeitsunfähigkeit auslöst.

Kaum jemand würde in der Versorgung ernsthaft bestreiten, dass die genaue Grenze zwischen gesund und krank situativ gesetzt ist. Hartnäckig hält sich dennoch die Idee der Dichotomie. Dies liegt daran, dass die Differenzierung von gesund und krank für die Gesundheitsversorgung handlungsleitend ist. Im Detail nach unterschiedlichen Kriterien gemessen geht es bei der Differenzierung von gesund und krank um Behandlungsbedürftigkeit, Arbeits- oder Prüfungsfähigkeit, um Schuldfähigkeit oder Geschäftsfähigkeit oder Pflegebedürftigkeit.

Aus der Perspektive der Gesellschaft hat die Gesundheitsversorgung zwei Aufgaben: 1) Die Unterscheidung zwischen Menschen, die einen gesellschaftlich legitimierten Anspruch auf eine besondere Behandlung haben, von denen, die diesen Anspruch nicht haben und 2) die Wiederherstellung des bestmöglichen Zustandes von Gesundheit, der durchaus als gesundheitsbezogene Lebensqualität verstanden werden kann, soweit Einschränkungen mit einer objektivierbaren medizinischen Ursache verbunden sind. Ein nicht-dichotomer Begriff von Gesundheit macht im Kontext einer solchen gesellschaftlichen Aufgabe keinen Sinn.

Der Psychiater Fritz B. Simon<sup>32</sup> warnt sogar vor einer positiven Definition von Gesundheit, weil diese mit einem rigiden Regelwerk des Handelns und Seins einhergehen kann. Konzentriert man sich in einer Abgrenzung der dichotom gedachten Begriffe gesund/krank auf die Seite der Krankheit, so werden Merkmale definiert, die als krank gelten, alles andere gilt als gesund. Konzentriert man sich auf die Seite der Gesundheit, so

30 Kramer (2020).

31 Stellpflug & Kramer (2020).

32 Simon (1995).

werden Merkmale definiert, die als gesund gelten, alles andere gilt als krank. Es ist plausibel, dass im zweiten Fall mehr abweichende Formen des Aussehens, Empfindens oder Handelns als krank, behandlungsbedürftig und ggf. als Grund für soziale Ausgrenzung betrachtet werden könnten als im ersteren. Welche Konsequenzen dies im Extremfall nach sich ziehen kann, zeigt die Geschichte des Nationalsozialismus, der sich die Vernichtung des Nicht-Gesunden zum Ziel gesetzt hat, auch wenn die systematische Ermordung von Kranken selbst in der Zeit des Unrechtsregimes niemals der offiziellen Gesetzeslage entsprach.

Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Gesundheitsversorgung sind also die der Selektion entlang der Dichotomie gesund versus krank und der Wiederherstellung von Leistungsfähigkeit. Talcott Parson<sup>33</sup> hat Gesundheit als einen Zustand optimaler Leistungsfähigkeit einer Person definiert, mit der Rollen und Aufgaben, für die sie sozialisiert worden ist, wirksam erfüllt werden können. Krankheit ist demnach ein oft vorübergehender Verlust dieser Leistungsfähigkeit, für die die Person nicht moralisch verantwortlich gemacht wird. Sie wird von ihren normalen Rollenverpflichtungen befreit, hat aber die Verpflichtung, fachkundige Hilfe aufzusuchen und ihren Anweisungen Folge zu leisten.

Bernhard Borgetto<sup>34</sup> verweist darauf, dass in fachlichen wie öffentlichen Diskursen zunehmend Kranken für die krankheitsbedingte soziale Devianz Verantwortung übertragen wird. Im Zusammenhang mit der Diskussion über den Einfluss des Lebensstils auf Gesundheit wird sowohl die Schuldfrage bei der Verursachung von Erkrankungen gestellt als auch die des eigenen Beitrags der erkrankten Person zu ihrer Gesundung.

Gesundheit und Krankheit sind auch Gegenstand kollektiver Diskussionen. Dies gilt umso mehr für die Pandemie, bei der die Frage nach dem Ursprung des Virus, den Gründen für seine Ausbreitung und den wirksamsten Maßnahmen intensiv öffentlich diskutiert wird. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre untersuchte Claudine Herzlich<sup>35</sup> in Frankreich die sozialen Repräsentationen von Gesundheit und Krankheit, d. h. die Art der Beziehung zum Sozialen, die darin zum Ausdruck kommt. Krankheit wurde damals auf die „als Zwang empfundene Gesellschaft zurückgeführt, vermittelt durch die urbane und ‚ungesunde Lebensweise‘, die sie dem Individuum, das sich selbst mit der Gesundheit identifiziert, aufbürdet.“<sup>36</sup> Gesundheit galt als der im Menschen liegende ‚natürliche‘ Zustand, Krankheit als die durch das städtische Leben geprägte Entfremdung der Person von sich selbst.

33 Parson (1967).

34 Borgetto (2016).

35 Herzlich (1973).

36 Herzlich (1998), S. 172.

Herzlich beschreibt eine Veränderung dieser sozialen Repräsentationen in der letzten dreißig Jahren des 20. Jahrhunderts und ordnet die aufkommende Kritik an der Medizin, die Hinwendung zu komplementärmedizinischen Verfahren, die Diskussionen um einen stärker partnerschaftlichen Aushandlungsprozess zwischen behandelnder und behandelter Person und die Pflicht zur Gesundheit bzw. Pflicht zur Genesung als derzeit anhaltende neue soziale Norm darin ein: „Heute scheinen die Gesellschaft und Ihre Gefahren auch in der Medizin und ihren Interventionen verkörpert zu sein.“<sup>37</sup>

Es fehlen bislang empirische Untersuchungen zur sozialen Repräsentation von Gesundheit und Krankheit während der Pandemie. Es entsteht aber der Eindruck, als ob sich während der Pandemie der Gegensatz zwischen Individuum und Gesellschaft nicht mehr nur in Krankheit oder in der Medizin, sondern auch in den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie vergegenständlicht, die im Konflikt mit den Freiheitsrechten von Einzelnen stehen. Diese Sicht böte auch Ansätze, die seltsame Mischung von Menschen unterschiedlicher Überzeugungen, die gegen Schutzmaßnahmen auf die Straße gehen, besser einzuordnen.

## Gesundheit nach der Pandemie

„Das, was wir unter Gesundheit verstehen, wie wir sie begrifflich zu fassen versuchen, ist einem ständigen Wandel unterworfen. Vorstellungen und Deutungen werden durch die jeweiligen historischen, soziokulturellen, ökonomischen und politischen Kontexte bestimmt. Gesundheitsvorstellungen sind so verstanden soziale Konstrukte“<sup>38</sup>.

Die COVID-19-Pandemie verkürzt unseren Begriff von Gesundheit auf das Freisein von einer Infektion, weil gesellschaftliche Kräfte gebündelt werden, um die Exposition gegenüber den Infektionserregern nach Möglichkeit einzudämmen. Diese zeitlich befristete Verengung des Begriffs ist möglich, weil unser Verständnis von Gesundheit und Krankheit nicht kontextlos existiert. Positiv formuliert schafft die Pandemie ein neues Bewusstsein dafür, dass Gesundheit eben auch bedeutet, nicht krank zu sein.

Zugleich liefert die Pandemie gute Begründungen dafür, sich nach der Akutphase die Bedeutung der bisher kaum diskutierten sozialen Dimension von Gesundheit genauer anzusehen: Die notwendigen Schutzmaßnahmen sind mit einer Fülle von Herausforderungen für die Aufrechterhaltung von sozialem Wohlbefinden und sozialer Handlungsfähigkeit verbunden, gerade auch bei den Bevölkerungsgruppen, die in einem besonderen Maß

37 Herzlich (1998), S. 177.

38 Ruckstuhl (2019).

sozialer Unterstützung bedürfen. Die Karten für soziale Teilhabe und soziale Gerechtigkeit werden neu gemischt – mit ungleichen Voraussetzungen. Technische Übermittlungen des Sozialen werden bestehen bleiben, die Zeit lässt sich nicht zurückdrehen. Die Pandemie verlangt die Übernahme sozialer Verantwortung für die Gesundheit der Bevölkerung von jedem Einzelnen in einer ungewohnten Art und ungewohntem Ausmaß. Gesundheit wird künftig vielleicht weniger als Privatsache, sondern eher als gesellschaftliche Herausforderung zu sehen sein.

Die Frage ist demnach weniger, ob wir nach der Pandemie einen neuen Begriff von Gesundheit brauchen, sondern wie er aussehen wird. Wird die Pandemie zu neuen Formen sozialer Ausgrenzung führen oder schaffen wir es, Gesundheit unter dem Aspekt ihrer sozialen Dimension neu zu betrachten?

## Literatur

ANTONOVSKY, AARON (1991): *Meine Odyssee als Streßforscher*. Argument Verlag, Hamburg. AS 193:112-130.

ANTONOVSKY, AARON (1997): *Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit*. Dgvt, Tübingen.

BLÄTTNER, BEATE & FREYTAG, STEPHANIE (2021): *Gewalt in der stationären Altenpflege während der Maßnahmen zum Schutz vor Covid-19*, in: BONACKER, MARCO & GEIGER, GUNTER (Hrsg.): *Pflege in Zeiten der Pandemie. Wie sich Pflege durch Corona verändert hat*, Opladen – Berlin – Toronto, S.75-89.

BLÄTTNER, BEATE & WALLER, HEIKO (2018): *Gesundheitswissenschaft: Eine Einführung in Grundlagen, Theorie und Anwendung*. 6. überarbeitete Auflage, Kohlhammer-Verlag, Stuttgart.

BORGETTO, BERNHARD (2016): *Soziologie des kranken Menschen: Krankenrollen und Krankenkarrerien*, in: RICHTER, MATTHIAS & HURRELMANN, KLAUS (Hg.) *Soziologie von Gesundheit und Krankheit*, Springer VS, Wiesbaden, 369-381.

BULLINGER, MONIKA (2009): *Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen. Forschungsstand und konzeptueller Hintergrund*. *Zeitschrift für Gesundheitspsychologie* 17(2):50-55.

BULLINGER, MONIKA (2014): *Das Konzept der Lebensqualität in der Medizin – Entwicklung und heutiger Stellenwert*. *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen (ZEFQ)* 108, 97-103.

DIE BUNDESREGIERUNG (2020): *Corona Informationen für Risiko-Patienten*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/risikogruppen-corona-1734970>, Zugriff 15.12.2020.

FRANZKOWIAK, PETER & HURRELMANN, KLAUS (2018): *Gesundheit*. Letzte Aktualisierung 13.06.2018. BZgA (Hrsg): *Leitbegriffe*. doi:10.17623/BZGA:224-i023-1.0.

HORTON, RICHARD (2016): *Offline: Planetary health—gains and challenges*. *The Lancet*, Volume 388, ISSUE 10059, P2462, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)32215-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)32215-2).

HERZLICH, CLAUDINE (1973): *Health and illness. A social psychological analysis*. Academic Press, London.

KRAMER, SILKE, Psyhyrembel-Redaktion (2020): *Gesundheit*. <https://www.psyhyrembel.de/Gesundheit/K08QB/doc>, Zugriff 23.12.2020.

PARSONS, TALCOTT (1967): *Definition von Gesundheit und Krankheit im Lichte der Wertbegriffe und der sozialen Struktur Amerikas*. In: MITSCHERLICH, ALEXANDER & BROCHER, TOBIAS & VON MERING, OTTO & HORN, KLAUS (Hrsg.): *Der Kranke in der modernen Gesellschaft*. Kiepenheuer & Witsch, Köln / Berlin, S. 57-87.

RADOSCHEWSKI, MICHAEL (2000): Gesundheitsbezogene Lebensqualität – Konzepte und Maße. Entwicklungen und Stand im Überblick. Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 43:165–189.

RKI – ROBERT KOCH INSTITUT (2020): Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 24.12.2020 – aktualisierter Stand für Deutschland.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Dez\\_2020/2020-12-24-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Dez_2020/2020-12-24-de.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff 17.01.2021.

RUCKSTUHL, BRIGITTE (2019): Gesundheitsbegriff und Gesundheitsverständnis im Wandel. Referat an der Kurztagung «Definitionen von Gesundheit – Folgen für die Praxis» vom 25. Februar 2019 in Bern. <https://gesundheitsfoerderung.ch/ueber-uns/medien/news/artikel/kurztagung-definition-von-gesundheit-folgen-fuer-die-praxis-1.html>, Zugriff 21.12.2020.

SCHULTE-STEINICKE, BARBARA, Pschyrembel-Redaktion (2016): Psychische Gesundheit, <https://www.pschyrembel.de/psychische%20Gesundheit/T01TL/doc/>, Zugriff 23.12.2020.

SIMON, FRITZ B. (1995): Die andere Seite der Gesundheit. Ansätze einer systemischen Krankheits- und Therapietheorie. Carl-Auer Verlag, Heidelberg.

STELLPFLUG, MARTIN H. & KRAMER, SILKE, Pschyrembel-Redaktion (2020): Krankheit. <https://www.pschyrembel.de/Krankheit/K0C8J/doc/>, Zugriff 23.12.2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANISATION (1946): Constitution of the World Health Organization. <https://apps.who.int/gb/bd/>, Zugriff 13.12.2020.

WHO – WORLD HEALTH ORGANISATION (2020): WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, Data last updated: 2020/12/23, 4:44pm CET, <https://covid19.who.int/>, Zugriff 24.12.2020.

WHO-EUROPA (2020): Staying safe and healthy this winter, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/12/staying-safe-and-healthy-this-winter>, Zugriff 21.12.2020

WIED, SUSANNE, Pschyrembel Redaktion (2016): Physisches Wohlbefinden, <https://www.pschyrembel.de/Physische%20Gesundheit/T042W/doc/>, Zugriff 23.12.2020.



# Challenges of Digitisation and the Spread of Automated Decision Making Systems

HERWIG C.H. HOFMANN

Luxembourg is deeply integrated into the European Union (EU) with the EU being the source of individual rights and freedoms ensured by interactive regulatory structures. In sync with increasing integration across policy areas, regulatory cooperation in the EU and between administrations – national and European – is thus becoming the norm. Such cooperation is in many instances no longer ad-hoc only. Instead, it is being increasingly based on automated information exchange, central or decentral collection of data in large-scale data basis. One well-known example for such large-scale data basis for decision-making by administrations is the Schengen Information System (SIS). In this context of large-scale data basis, regulation is undergoing some deep transformations with one of the central trends being the emergence of ‘automated decision making’ systems (ADM). Increasingly, decisions taken by administrations on the basis of such EU wide large data collections is based on ADM systems – essentially software based, sometimes employing elements of what is known as ‘machine learning’ technology. The deployment of these techniques using large trans-European data collections as source of regulatory decision-making leads to fundamental changes in the nature of administrative decision-making procedures and thus poses some essential questions for our legal system and society in large. Questions include whether possibilities of democratic oversight over decision-making are diminishing in view of increased automation and self-learning technologies; whether democratically legitimised legislation can steer regulatory action in view of automation; whether accountability of the executive branch of powers is vanishing; is the protection against discrimination now at the mercy of the programmers of algorithms? Questions arise as to possibilities of the protection of individual rights and possibilities of independent judicial review of decision-making. Within this brief contribution, I invite to go on an exploratory journey looking at some key factors of the spread of ADM in public decision making in EU influenced policy areas.

## **ADM in De-Central Implementation of EU Policies**

The spread of ADM systems based on complex algorithms searching large-scale data bases confronts us with pressing issues affecting the future of democratic governance in Europe. It is generally for EU bodies to set up and maintain information networks that supply the facts for decision-making in multi-jurisdictional procedures. EU legislation

generally sets the rules for participation of Member State and EU bodies for data collections and their subsequent use.

Examples are manifold. One is in e-Governance of the Single Market. Due to the massive volume of cross-border transactions within the EU's single market for goods and services, effective surveillance of risks and law enforcement connected with such transactions depends on information flows between public authorities in different Member States and the EU. These are facilitated by a growing number of EU information systems such as, for example, joint information basis and rapid alert systems.<sup>1</sup> Some policy areas are more advanced in this direction. For example, digitalized administrative procedures within EU product safety have been conducted in the implementation of the European Chemical Regulation since many years.<sup>2</sup> The spread of ADM technologies is also well advanced in the field of financial markets. Their reporting requirements of financial intermediaries have been continuously developed in the wake of the 2008 global financial crisis with the objective is to combat systemic risks such as those emerging from money laundering, certain criminal activity such as terrorism financing and, in some cases, also those arising from anti-competitive behaviour. EU agencies such as the European Securities and Markets Authority require the transfer of information from supervised entities and national financial services agencies. They develop ADM systems used in financial supervision on the basis of data-driven reporting on matters such as the use of certain traded financial instruments, market trends and risks.

Another example for the growing role of ADM in EU public law is the field of asylum and immigration law. ADM systems in the EU border control context establish risk assessments of travellers then to be used for EU border control management. Tools include the Electronic Travel Information and Authorisation System (ETIAS)<sup>3</sup> and the Passenger Name Record (PNR)<sup>4</sup> system. Interoperability proposals increase the possibility of an automation of decision-making on the basis of joint large-scale data basis.

Other policy initiatives have been established in the past few years on a more general level. The EU Commission's Digital Single Market Strategy of 2015 established a regulatory framework for all EU institutions and Member States with actions concerning, amongst

1 E.g. cross-border eGovernment structures within the EU Single Market, particularly the Services Directive (European Union, 2006a); Regulations on the Internal Market Information System (European Union, 2012a) and Regulations establishing rapid alert systems regarding food and feed (European Union, 2002; European Commission 2011; European Union 2017 and European Commission 2019).

2 European Union (2006b).

3 European Union (2018a), under which visa free Third Country Nationals (TCNs) have to apply for an electronic authorisation in order for the risk they pose to be assessed in advance.

4 European Union (2016a), on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

others, electronic public procurement and the digitalisation of public authorities and public services. The EU eGovernment Action Plan 2016-2020,<sup>5</sup> then focussed on the fact that administrations within the EU should be ‘digital’ and ‘interoperable’ by default, and allow for ‘cross border’ action.<sup>6</sup> In order to achieve the digitisation of administrative procedures and services in the Single Market, a ‘coordinated plan for AI’ was developed by the European Commission highlighting public services.<sup>7</sup> At the heart of this is a ‘common European data space’.<sup>8</sup> The plan identifies the potential of AI applications within public services.<sup>9</sup> Single-Market related services and procedures being at the centre of recent EU strategies on AI and transnational eGovernment are thus at the forefront of the digitalisation of the European public administration.

## **Ensuring Accountability of Public Activity in the Implementation of EU policies**

The de-central approach in implementing rules within the EU by Member States bodies creates a European administrative space without internal borders. The latter is, in the spirit of subsidiarity, largely based on the powers of EU Member State administrations and their cooperation through networks of administrations. Cooperation within these networks is highly defined by their integrated information systems. Therefore, such information systems and the ADM systems built on the information contained therein are becoming the central points for ensuring accountability of public activity in the implementation of EU policies as well as for ensuring public control and scrutiny of joint decision-making.

In the EU, information systems are becoming increasingly inter-connected and made technically inter-operable. The combination of multi-jurisdictional decision-making procedures with interoperable databases, on the one hand, and increasingly automated decision-making procedures, on the other, then results in fundamental changes to the relation of the individual to the public sphere. These changes include possible deteriorations in the standards of review and accountability, reinforced by the increasing potential and actual use of automated decision-making systems. Such lack of transparency and accountability risks becoming increasingly pronounced with the development of complex ADM systems

<sup>5</sup> European Commission (2016).

<sup>6</sup> See e.g. European Commission (2017) with accompanying electronic procurement procedures and possibilities of eInvoicing, electronic identities under the eIDAS-Regulation on electronic identification (European Union, 2014), the NIS-Directive (European Union, 2016b), and the new Single Digital Gateway Regulation (European Union, 2018b) all complement the “once only principle”.

<sup>7</sup> European Commission (2018), p. 1, 5, 7.

<sup>8</sup> Ibid, p. 6-7 and Annex, p. 13-14, 17-18.

<sup>9</sup> Ibid, Annex, p. 19-20.

including decision-making algorithms, which in some cases are becoming self-improving (or “self-learning” artificial intelligence systems).

Technology innovations thus risk resulting in a growing disconnect between, on one hand, the design of ADM procedures, and, on the other hand, central values and principles of democratic societies under the rule of law. Such disconnect risks de-legitimation of the exercise of public powers and may arise not least from the design of the digitisation of government functions in the EU.

A central finding for developing accountability standards for automated decision-making systems applied in the context of public law, i.e. in preparation of administrative decision making, is to understand them as forms of administrative rules. The algorithms which are the essence of ADM systems ‘translate’ abstract legislative provisions towards specific and concrete individualised single-case decision making. The design of such IT based rule-making setting up ADM systems will thus, first, need to ensure that the constitutional values of the EU and more specified principles in policy-specific legislation will be respected and, second, ensure that the interests are balanced in a way that complies with the constitutional value system of the EU. Although potentially the quality and efficiency of decision-making might be improved, key values of public law in the EU might require specific new forms of protection. These include principles of democratic accountability, legality, transparency and compliance with fundamental rights including information related rights such as privacy and the protection of personal data and business secrets. They also include general procedural principles underpinning EU public law such as principles derived from the rule of law such as legality, legal certainty and the protection of legitimate expectations, questions of good administration containing rules on fair and impartial decision making, as well as defence rights such as hearing, access to documents and, importantly, reasoning of decision-making. These are also related to the right to an effective remedy, as well as transparency of public action – both central to the legitimacy of the exercise of public powers.

One central problem is that within the EU, the rule-making procedures for non-legislative acts are only marginally regulated.<sup>10</sup> The same holds true for most Member State administrative law.<sup>11</sup> This leads to the key problem of automation of decision-making – it has a profound effect on *procedures* leading to the delivery of public policies in the EU and its Member States on the basis of EU law and policies. Given that ADM systems change the relation between human and digital decision-making elements, technology changes

10 See European Union (2012b), Articles 290 and 291, as well as by the so called ‘comitology regulation’ (European Union, 2011).

11 Some EU agencies, like for example the European Air Safety Agency (EASA), are the exception having established formal rules for administrative rule-making. Any existing examples, however, need to be reviewed for whether they would be apt for the age of ADM with the help of advanced algorithms.

from its initial role as being a support tool for human decision making, towards becoming more of an agent of decision-making. The latter increasingly requires thinking in terms of delegation of powers and associated accountability tools and thus the regulation of non-legislative regulatory rule-making procedures – something the programmes leading to ADR essentially ensure.

## **Outlook: Towards an Innovative Approach in European Public Law**

As a result, various steps are necessary. First it will be important to map the deep and potentially profoundly transformative impact of innovative information technologies and ADM on rule-making and decision-making procedures for the implementation of EU policies. This is possibly best undertaken by an interdisciplinary analysis of the potential of information technology on decision making functions with legal and information scientists such as are assembled in a large scale project at the University of Luxembourg with participants from around Europe since the required studies must contain a cross policy and cross-jurisdictional comparative approach.

Further, as society we need to improve our understanding of the possibilities of technologies such as algorithmic analysis of big data, machine learning and artificial intelligence with respect to their impact on a series of values, principles and rights in EU public law. But also, importantly, an intimate understanding of which value is most affected by which technological innovation in which phase of decision-making, must be obtained. Finally, central cornerstones of a regulatory framework for the exercise of public policy by the use of information technology as well as the regulation of technology in the sphere of public policies must be developed in order to ensure human agency in the context of decision-making as well as of being subject to such decision-making. The objective must be to ensure that the use of information technology will both enhance the rule of law, democracy, transparency and the protection of fundamental individual rights as well as efficiency in problem solving and provision of public goods instead of endangering it.

Central to developing perspectives for regulation of ADM in EU public law and to digitisation of Europe's integrated administration is not to stop at addressing only policy-specific problems, but instead to address the basic systemic issues linked to ADM in a cross-sectional approach. Given that the issues are similar across policy fields, general principles to address accountability issues of ADM need to be developed. A fragmented and single-policy oriented approach risks resulting in a lack of visibility of legal principles and their solutions and thus continuing basic problems plaguing current approaches to EU regulatory law. The development of proper tools for the development of non-legislative administrative rule-making, including the design of ADM tools, is thus of the utmost importance to protect constitutional values in an age of increasingly advanced automation.

## Bibliography

EUROPEAN COMMISSION (2011): COMMISSION REGULATION (EU) No 16/2011 of 10 January 2011 laying down implementing measures for the Rapid alert system for food and feed. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0016&from=EN>.

EUROPEAN COMMISSION (2016): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government. COM (2016) 179 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2017): New European Interoperability Framework promoting seamless services and data flows for European public administrations. Publications Office of the European Union. URL: [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf).

EUROPEAN COMMISSION (2018): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Coordinated Plan on Artificial Intelligence. COM(2018) 795 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION(2019):COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2019/1715 of 30 September 2019 laying down rules for the functioning of the information management system for official controls and its system components ('the IMSOC Regulation'). Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1715&from=FR>.

EUROPEAN UNION (2002): REGULATION (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Official Journal of the European Communities. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=EN>.

EUROPEAN UNION (2006a): DIRECTIVE 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=FR>.

EUROPEAN UNION (2006b):REGULATION (EC) No 1907/2006 of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) and establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC.

EUROPEAN UNION (2011): REGULATION (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN>.

EUROPEAN UNION (2012a): REGULATION (EU) No 1024/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System and repealing Commission Decision 2008/49/EC ('the IMI Regulation'). Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1024&from=EN>.

EUROPEAN UNION (2012b): Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

EUROPEAN UNION (2014): REGULATION (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC. Official Journal of the European Union. URL: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/eidas\\_regulation.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/eidas_regulation.pdf).

EUROPEAN UNION (2016a): DIRECTIVE (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Official Journal of the European Union L 236, 19.9.2018, p. 1-71. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=EN>.

EUROPEAN UNION (2016b): DIRECTIVE (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=FR>.

EUROPEAN UNION (2017): REGULATION (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC,

89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/ EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation). Publications Office of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0625&from=FR>.

EUROPEAN UNION (2018a): REGULATION (EU) 2018/1240 of the European Parliament and of the Council of 12 September 2018 establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 1077/2011, (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 and (EU) 017/2226. Official Journal of the European Union L 119, 4.5.2016, p. 132-149. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1240&from=EN>.

EUROPEAN UNION (2018b): REGULATION (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012. Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN>.



# Télétravail : aubaine et/ou malchance ?<sup>1</sup>

DAVID BÜCHEL & MICHEL DI FELICE & MARCO WAGENER

## Introduction

La transformation digitale de l'économie depuis l'apparition d'Internet et le développement de moyens de production de plus en plus sophistiqués ont considérablement bouleversé les relations de travail entre employeurs et salariés et mis le monde du travail devant de nouveaux défis : la transformation voire la suppression de postes de travail et la création de nouveaux créneaux devant aller de pair avec une adaptation des compétences professionnelles des salariés à travers des offres de formations diverses. Dans ce contexte, la transformation digitale de l'économie a également donné naissance grâce aux technologies de l'information et de la communication à une nouvelle forme de travail qui s'est plus largement diffusée au cours de la dernière décennie et dont nous nous permettons d'analyser de plus près les défis : le télétravail.

Dans une perspective sociologique, le télétravail peut être défini de façon succincte comme étant « *l'exercice, en tout ou en partie, à distance, d'une activité professionnelle au moyen des technologies de l'information* ». Il s'oppose ainsi au travail sur site, à savoir le travail effectué dans les locaux de l'employeur. Les technologies de l'information et de la communication, ci-après TIC (téléphonie et transmission de données sur les réseaux mobiles et réseaux fixes (cuivre et fibre optique)) ont permis son développement. D'où le nom de « e-travail ».

Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière de 1996 (avis annuel), le Conseil économique et social (CES) notait que : « *La notion de télétravail s'applique à un ensemble de relations d'emploi qui impliquent les techniques modernes de communication. Ainsi, le télétravail peut avoir lieu à domicile, mais également dans des centres différents des locaux principaux de l'entreprise. Citons également le télétravail à temps partiel qui combine le travail en entreprise avec le télétravail à domicile.* » Le télétravail peut, en ce sens, être effectué non seulement depuis le domicile, mais aussi dans un télécentre, un bureau satellite ou depuis des espaces partagés (coworking) ou de manière nomade.

<sup>1</sup> Pour la rédaction du présent article, les auteurs se sont inspirés en partie de l'avis du CES sur le télétravail au Luxembourg du 11 septembre 2020.

A ce propos, il est utile de préciser que le télétravail nomade (nomades digitaux ou travailleurs à distance ou voyageurs) désigne ceux qui n'ont pas de bureau fixe et qui ont la possibilité de travailler de n'importe quel lieu et à n'importe quelle heure. Il s'agit d'un mode d'organisation de travail qui connaît depuis quelques années un essor considérable. Selon le rapport de l'Electronic Commerce and Telework Trends (ECATT), on peut distinguer cinq catégories de télétravailleurs :

- Le télétravail régulier à domicile désigne ceux qui travaillent chez eux au moins un jour par semaine en moyenne.
- Le télétravail occasionnel désigne ceux qui travaillent moins d'un jour par semaine chez eux.
- Le télétravail en télécentre regroupe toutes les situations de télétravail dans des infrastructures de proximité, partagées ou non par plusieurs entreprises.
- Le télétravail mobile concerne ceux qui travaillent au moins 10 heures par semaine en dehors du bureau ou du domicile, en utilisant des services en ligne.
- Le télétravail indépendant dans les SOHOs (small office, home office) correspond à un statut d'indépendant, localisé à domicile et utilisant des services en ligne.

En raison du fait que la convention relative au régime juridique du télétravail signée en 2006 entre les partenaires sociaux était exclusivement centrée sur le télétravail régulier en tant que l'accomplissement du temps de travail dans un endroit autre que celui qui aurait normalement été effectué sur le lieu de l'entreprise, dans la plupart des cas, le domicile du salarié, les partenaires sociaux se sont rendus compte qu'il était nécessaire d'adapter la convention aux nouveaux défis de notre société en tenant compte davantage de flexibilité requise autant de la part des salariés que des entreprises.

Si le télétravail ne concernait que 7% des salariés en 2010, il est passé à presque 20% en 2018, donc un triplement en dix ans. La pandémie du Coronavirus en 2020 a encore amplifié cette évolution même si le recours au télétravail n'a pas été choisi par les salariés, mais imposé par le gouvernement pour des raisons sanitaires.

### **La pandémie de la COVID-19 a donné un coup de pouce inattendu au développement du télétravail**

La crise sanitaire liée à la COVID-19 a radicalement bouleversé la pratique du télétravail qui est devenu à la mi-mars 2020, du jour au lendemain, la seule façon de faire tourner les entreprises dans le respect des consignes des autorités publiques et de la santé des salariés. D'exception, le télétravail est devenu la règle pour un grand nombre de personnes et a permis ainsi de sauver l'économie nationale d'un effondrement plus marqué encore.

Selon les résultats d'une enquête ad hoc menée par le Statec, 69% des personnes actives (sont exclues les personnes en situation de chômage partiel ou celles bénéficiant du congé pour raisons familiales) sont passées au télétravail lors du confinement, le 16 mars 2020, contre 20% en 2019. 48% des travailleurs (salariés et indépendants) étaient en télétravail complet, 21% en alternance et 31% ont continué à travailler dans leur lieu de travail. Le télétravail complet a été particulièrement élevé dans les secteurs de l'enseignement (74%), des services administratifs et financiers (61%) et de la Fonction publique (47%).

Pour 74% des personnes en télétravail, cette situation est exclusivement due à la crise sanitaire, alors que pour 8% la crise n'a pas entraîné de changements majeurs car elles pratiquaient du télétravail régulier avant. 17% des personnes enquêtées répondent que le régime de télétravail actuel résulte du COVID-19 mais qu'elles effectuaient du télétravail occasionnel avant.

Comme déjà signalé ci-avant, de telles enquêtes se basent sur un échantillon limité de personnes, d'où l'importance d'interpréter les résultats avec prudence. Cela n'empêche pas cette enquête de montrer que la crise sanitaire a servi de catalyseur pour beaucoup d'entreprises du secteur privé et pour des administrations publiques pour placer leurs travailleurs en télétravail et ainsi permettre à l'économie luxembourgeoise de continuer à tourner malgré le « lock down ».

Il est dès-à-présent incontestable que la crise sanitaire a servi d'accélérateur dans le recours au travail à distance. Tous ont pu constater son utilité, sa faisabilité, son confort pour les salariés, ses effets bénéfiques sur l'engorgement des voies de transport et l'environnement.

### **Quelles leçons tirer de cette première expérience de télétravail « imposé » pendant la crise Covid-19 ?**

Si le télétravail permet de mieux articuler vie professionnelle et vie extra-professionnelle, de favoriser la qualité du travail, la qualité de vie des salariés et ainsi la performance de l'entreprise, il n'en reste pas moins qu'il peut aussi comprendre des risques tant pour l'employeur, sur un plan de performance et de productivité, que pour les salariés, sur un plan d'organisation du travail. Sans être exhaustif, les auteurs aimeraient attirer l'attention sur un certain nombre de dangers qui concernent plus particulièrement les salariés.

- ***Le télétravail en tant qu'outil de flexibilité et de gestion du temps de travail : une arme à double tranchant !***

À ses débuts, le télétravail était souvent considéré comme une formidable opportunité pour réconcilier vie professionnelle et vie familiale. Il apparaît aujourd'hui qu'il est aussi une composante d'une gestion flexible du travail, qui contribue à élargir le temps de travail à travers un accroissement relatif de la disponibilité temporelle. Un risque latent de la

flexibilité liée au télétravail actuel est de s'engager vers une disponibilité toujours plus large, voire permanente. La conception du temps s'est modifiée en raison principalement des rythmes de travail qui ont profondément changé, et ces changements se sont accélérés ces dix dernières années. Paradoxalement, le temps de travail contractuel a diminué mais, en même temps, il a envahi des plages horaires de plus en plus étendues.

L'accélération du travail s'est aussi amplifiée et densifiée ces dernières années. Le travail s'effectue, de plus en plus, dans l'urgence et la demande de réactivité et de disponibilité viennent souvent bouleverser la planification du temps de travail. Ainsi, la proportion de salariés qui déclarent ne pas être exposés à l'attente de leur employeur d'être disponibles en dehors du travail diminue progressivement au profit de la proportion de salariés qui déclarent être exposés à cette situation parfois, souvent ou (presque) tout le temps. En outre, si nous distinguons les salariés selon qu'ils utilisent ou non le télétravail, nous constatons que les personnes interrogées qui ont eu recours au télétravail s'attendent davantage à être joignables en dehors des heures de travail (37% de réponses « souvent/(presque) tout le temps » contre 29%). Outre la disponibilité temporelle, les heures de travail hebdomadaires moyennes réelles sont également plus élevées pour les télétravailleurs. Par exemple, les télétravailleurs à temps plein travaillent 43,5 heures effectives par semaine, contre 42,9 heures pour les travailleurs sur site habituel.

En même temps que le télétravail, « en tant qu'outil de gestion du temps et de l'espace », représente une solution aux problèmes posés par ce nouveau rapport au temps, il constitue aussi un risque accru de brouillage des frontières entre temps de travail et temps hors travail. L'enjeu fondamental est de savoir dans quelle mesure le salarié peut délimiter cette ingérence du travail dans sa vie privée.

Même si cette notion de disponibilité temporelle est très subjective et dépend notamment de la relation qu'un employeur entretient avec ses salariés, le télétravail ne désigne plus seulement la pratique du télétravail au moyen des TIC, mais une certaine « logique de mobilité », une nouvelle flexibilité.

Les auteurs aimeraient également attirer l'attention sur le risque que la conception du temps de travail défini jusqu'à présent comme le temps où le salarié est à disposition de son employeur risque d'être mise en question en l'absence d'une présence physique du salarié à l'égard de l'employeur et en l'absence de contrôle de ce dernier sur la disposition du temps de travail par le salarié et d'être orientée davantage sur les résultats des prestations de ce dernier. Pour empêcher une telle dérive purement productiviste du temps de travail au préjudice du salarié, il est indispensable que les partenaires sociaux ou, à défaut, le législateur fixent des garde-fous. Avec la révision de la convention relative au régime juridique du télétravail de 2006 et son remplacement par la nouvelle convention du 20 octobre 2020 déclarée d'obligation générale par règlement grand-ducal du 21 janvier 2021, les partenaires sociaux

ont mis dans l'avis du CES du 11 septembre 2020 l'accent surtout sur le télétravail volontaire, qu'il soit régulier ou occasionnel, en tant que forme alternative du travail sans néanmoins couvrir, en règle générale, l'intégralité du temps de travail du salarié. Un deuxième garde-fou avec lequel le CES est actuellement en train de s'occuper est la consécration d'un droit à la déconnexion pour le salarié en dehors de son temps de travail afin de lui permettre de faire une séparation stricte entre vie professionnelle et vie privée.

- ***Des risques et exigences propres au télétravail : des perceptions différentes !***

Le type de travail n'étant pas le même pour les télétravailleurs et ceux qui travaillent sur le site habituel, les risques et exigences au travail (les dimensions négatives du travail) diffèrent également. L'étude luxembourgeoise sur les conditions de travail et le bien-être des salariés, le Quality of Work Index, fournit quelques données à ce sujet. En effet, les salariés qui travaillent sur leur lieu de travail habituel estiment que la charge physique de leur travail est deux fois plus élevée et les risques pour la santé plus de trois fois plus importants que pour les télétravailleurs. D'autre part, les télétravailleurs font état d'une charge mentale, d'une pression temporelle (travail dans des situations d'urgence) d'exigences émotionnelles et de conflits entre la vie professionnelle et la vie privée plus élevés que leurs collègues qui travaillent sur le site habituel. Dans le même ordre d'idées, il semble que les télétravailleurs sont avantagés par les aspects des conditions de travail. En moyenne, ils font état d'une meilleure participation à la prise de décision, d'un plus grand retour d'information sur le travail, d'une plus grande autonomie au travail, d'une plus grande satisfaction en matière de rémunération, de plus de possibilités de formation continue, de plus de possibilités d'avancement et d'une meilleure sécurité de l'emploi.

- ***Le risque d'isolement social du télétravailleur : la présence physique régulière avec l'employeur et les collègues est indispensable !***

L'isolement social du télétravailleur reste une préoccupation qui concerne l'ensemble des situations de télétravail. Le télétravail réduit de fait la fréquence et la qualité des échanges avec les collègues et l'organisation. De même, lorsque le télétravail est partiel, le salarié peut avoir le sentiment de perdre une partie du vécu collectif.

Il convient de rappeler que le risque d'isolement dépend là encore de l'individu, du profil des travailleurs, de l'activité professionnelle, des différentes situations de télétravail, etc. Certains travailleurs sont effectivement plus aptes à l'autodiscipline et à une organisation autonome du travail que d'autres.

Il reste que l'implication des télétravailleurs constitue un important défi pour les entreprises et tout particulièrement, pour les ressources humaines. Pour atténuer ce manque de contacts humains et d'échanges sociaux, il est important de développer des

plans de formation et de team building. Les auteurs sont d'avis que, sauf circonstances exceptionnelles comme en cas de crise sanitaire, le télétravail devrait constituer tant dans l'intérêt de l'entreprise que des salariés, une forme alternative de travail et non pas se substituer intégralement au travail classique dans l'entreprise.

- ***Le télétravail, source d'inégalités***

Les mesures de distanciation sociale menacent les emplois exigeant une présence physique sur le lieu de travail ou des échanges en face à face. Ceux qui ne peuvent pas travailler à distance, à moins d'être considérés comme essentiels, risquent bien plus que les autres de voir leur temps de travail ou leur rémunération diminués, d'être mis au chômage technique, voire d'être licenciés.

Le chômage partiel a encore permis d'éviter une explosion du chômage, mais à travers l'Europe, on note une baisse considérable des heures travaillées, ce qui laisse craindre une recrudescence notable du chômage, une fois les mesures de soutien terminées.

Le Fonds monétaire international (FMI) a étudié la possibilité de travailler depuis chez soi dans un large échantillon de pays avancés et de pays émergents<sup>2</sup>. Près de 100 millions de travailleurs dans 35 de ces pays (sur 189 membres du FMI) pourraient être concernés du fait qu'ils sont dans l'incapacité de télétravailler. Ils représentent en moyenne 15% de la population active, mais des différences importantes sont observées en fonction des pays et des travailleurs, les pays les plus riches ayant des structures économiques et techniques se prêtant mieux au télétravail que les pays pauvres.

*Les travailleurs à contrats précaires*

Dans l'ensemble, les personnes qui travaillent dans le secteur alimentaire et celui de l'hébergement, ainsi que dans le commerce de gros et de détail, sont les plus touchées, car leurs emplois sont ceux qui se prêtent le moins au télétravail. S'y ajoute que ce sont très souvent aussi des emplois à temps partiel et/ou à durée déterminée.

Or, les travailleurs à temps partiel et les salariés des petites et moyennes entreprises ont plus de risques de perdre leur emploi. Les postes à temps partiel et à durée déterminée sont souvent les premiers supprimés quand la conjoncture économique se dégrade et les derniers à être pourvus quand elle s'améliore. Les personnes qui occupent ces emplois sont aussi les moins susceptibles d'avoir accès aux soins et aux systèmes d'assurance formels pouvant les aider à faire face à la crise. Dans les pays en développement, en particulier, les travailleurs à temps partiel et ceux du secteur informel ont un risque beaucoup plus élevé de basculer dans la pauvreté.

<sup>2</sup> Who will Bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence from Tele-workability Measures Across Countries, 12 juin 2020.

Les effets de la crise sur les travailleurs à faible revenu et précaires pourraient être particulièrement sévères et amplifier des inégalités de longue date.

Le phénomène est aggravé par le fait que les travailleurs en bas de l'échelle sont déjà disproportionnellement représentés dans les secteurs les plus touchés comme les services de restauration et d'hébergement, ceux qui se prêtent le moins au télétravail. Les travailleurs à bas salaires sont aussi plus susceptibles de vivre au jour le jour et de n'avoir que de faibles marges de sécurité financière sous forme d'épargne ou d'accès au crédit.

### *Les jeunes*

Si nous nous tournons vers l'aspect générationnel, les travailleurs jeunes et les personnes qui n'ont pas fait d'études supérieures sont nettement moins susceptibles de télétravailler. A cela s'ajoute que le télétravail ne permet pas une formation optimale des jeunes sortant de l'école afin de les intégrer dans l'entreprise. Mais bien au-delà, les jeunes ont beaucoup souffert de la distanciation, même s'ils ne travaillent pas encore, mais doivent suivre leurs études à distance (téléenseignement).

Des études ont en effet montré l'effet dévastateur de la rupture des liens physiques sur les élèves et les étudiants<sup>3</sup>. Bien entendu, il a été beaucoup question des inégalités lors de l'enseignement à distance. Et il est vrai que les enfants des couches sociales moins favorisées subissent une double inégalité : les parents, travailleurs manuels, ne peuvent pas accomplir du télétravail et sont absents de leur domicile et les enfants et adolescents sont laissés à eux-mêmes. Mais même en présence des parents, la situation est très difficile, étant donné que les logements sont souvent exigus et les parents n'ont pas ou plus les connaissances permettant d'aider leurs enfants avec les travaux scolaires.

Parallèlement, le chômage des jeunes a fortement augmenté dans le contexte de la crise sanitaire. Si la crise liée au Covid-19 a entraîné, à partir du premier trimestre 2020, une flambée du chômage dans tous les groupes d'âge, les jeunes ont été touchés de manière disproportionnée.

En effet, le chômage des moins de 25 ans est passé de 17,5% au deuxième trimestre 2019 à 23,3% au deuxième trimestre 2020 au Luxembourg, soit une progression de 33%. Cette augmentation est moins marquée pour toutes les autres catégories d'âge, le taux de chômage des 25-74 ans ayant progressé d'une manière plus faible, de 4,3% à 5,1%.

Beaucoup d'étudiants ont perdu leur emploi d'étudiant et ont des difficultés à financer leurs études. On peut donc craindre que la crise n'amplifie également les inégalités intergénérationnelles. Ne parle-t-on pas d'ores et déjà d'une jeunesse sacrifiée ?

<sup>3</sup> « Ce reconfinement, c'est la double peine. On est enfermés et en plus, c'est de notre faute » : une jeunesse en détresse psychologique, Le Monde, 10 novembre 2020.

## *Les femmes*

Les femmes pourraient être particulièrement concernées, ce qui remettrait en cause certaines des avancées obtenues durant les dernières décennies en matière d'égalité des sexes. En effet, les femmes se concentrent de manière disproportionnée dans les secteurs les plus durement touchés comme les services de restauration et l'hébergement. Si le télétravail permet une certaine flexibilité dans la manière d'organiser sa journée, il est déjà un lieu commun de dire qu'il estompe la frontière entre la vie professionnelle et la vie privée.

Cet effacement se révèle préjudiciable pour les femmes. La période de confinement a amplifié cette tendance car il s'agissait d'un télétravail forcé, en situation de crise, pour éviter la propagation du coronavirus.

A ce contexte inédit s'ajoute, dans certains cas, un environnement familial difficile et donc à rebours des conditions optimales de travail à distance.

D'après une enquête du cabinet de conseil Roland Berger, le confinement a permis de mettre en lumière une inégalité hommes-femmes face au télétravail en situation de crise et d'absence de prise en charge des enfants par les crèches, maisons relais et évidemment l'école. L'effacement de la frontière entre la vie professionnelle et la vie privée joue en défaveur des femmes puisque 46% des sondées estiment que cette redéfinition a un impact négatif en matière d'égalité hommes-femmes au travail, contre 29% des hommes sondés<sup>4</sup>.

En période de confinement, les salariées ont dû se substituer à l'enseignant en faisant cours à leurs enfants tout en réalisant la majorité des tâches ménagères. Un déséquilibre qui a persisté pendant le confinement même si les hommes indiquent avoir assuré une plus grande part de ces activités en comparaison avec la situation antérieure (+5 points pour l'éducation et les tâches ménagères).

Si ces renseignements résultent de l'expérience des confinements en matière de Covid-19, il faudrait voir dans quelle mesure la généralisation du télétravail pourrait renforcer les inégalités professionnelles hommes-femmes de manière structurelle. Est-on en présence d'un retour des femmes au foyer, qui n'auront même plus besoin de sortir de chez elles pour s'occuper de la maison, des enfants et du boulot ?

Ces réflexions plus globales sont confirmées par l'enquête Quality of Work Index 2020 menée par la Chambre des salariés (CSL) et l'Université du Luxembourg qui a permis de comparer le recours au télétravail entre différents groupes de travailleurs, mais aussi l'évolution de cette pratique entre 2017 et 2020. En 2017, il n'y avait pas de différences majeures entre les hommes et les femmes, mais il y avait des différences entre d'autres groupes de travailleurs. Les professions plus manuelles font peu appel au télétravail, tandis que les cadres, les cadres supérieurs et les dirigeants (46%) et les professions intellectuelles

4 <https://www.rolandberger.com/fr/Insights/Publications/La-paradoxe-du-télétravail.html>.



et scientifiques (44%) y ont davantage recours. Le télétravail n'était pas courant dans le commerce de gros et de détail, les transports, les hôtels et restaurants (7%), l'industrie (9%) et la santé et l'action sociale (14%), contrairement au secteur public (49%) et à l'information et la communication (58%), qui utilisent beaucoup cette forme de travail. En outre, les résidents luxembourgeois ont plus souvent eu recours au télétravail (24%) que les travailleurs frontaliers (entre 14 et 21%, selon le pays de résidence).

En comparant l'année 2017 à 2020 (enquête menée entre juin et septembre), on constate différentes évolutions concernant le recours au travail à domicile. Si la tendance à l'augmentation du télétravail en 2020 est la même pour les hommes et les femmes, des différences apparaissent entre d'autres catégories de travailleurs.

Si, d'une part, les professions plus manuelles n'ont pas davantage bénéficié du recours au travail à domicile en 2020 qu'en 2017, la part des cadres, des dirigeants et des cadres supérieurs travaillant à domicile n'a pas non plus augmenté par rapport à 2017. D'autre part, si la part des télétravailleurs a considérablement augmenté parmi les travailleurs des professions libérales, scientifiques et de niveau intermédiaire en 2020, le changement le plus important a été observé chez les travailleurs des professions administratives, où la part de ceux qui travaillent à domicile a plus que triplé.

## Conclusion

Les auteurs estiment que le télétravail tant volontaire qu'imposé lors de la crise sanitaire constitue tantôt une aubaine tantôt une malchance autant pour les employeurs que pour les salariés en fonction de la situation particulière des uns et des autres. Ils sont néanmoins d'avis qu'en dehors de la crise sanitaire actuelle le remplacement intégral, pur et simple, du travail classique sur le lieu de travail par le télétravail n'est pas une option ni pour les salariés ni pour les employeurs. Pour les salariés dans la mesure où ils sont exposés à un isolement social accru, à une dilution de leur vie professionnelle et de leur vie privée au détriment tant de leur qualité de vie privée que de leur productivité et, le cas échéant, d'une remise en question de leur statut juridique en tant que salarié dans la mesure où le partage de responsabilité entre cocontractants risque d'avoir lieu davantage horizontalement et de moins en moins verticalement. Pour les employeurs dans la mesure où le contrôle sur le salarié et la communication avec ce dernier deviennent de plus en plus difficile et l'esprit d'équipe, décisif pour la productivité d'une entreprise, risque de céder la place à l'individualisme susceptible de mettre en question la viabilité de l'entreprise.

Par contre, une alternance raisonnable entre le télétravail et le travail classique dans l'entreprise ne permet pas seulement de remédier aux risques cités ci-avant, mais également d'être bénéfique au-delà du niveau de l'entreprise dans une perspective de développement durable en vue de réduire la congestion du trafic automobile et de la pollution atmosphérique.



# The combat of in-work poverty in Europe – Origins, legal tools and future challenges for Luxembourg

LUCA RATTI

## How in-work poverty became the priority for the EU

It was on 3rd June 1955 when the governments' representatives of Germany, Belgium, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands undersigned the “Messina Declaration”. The Declaration began with the statement that “the establishment of a united Europe must be achieved through the development of common institutions, the progressive fusion of national economies, the creation of a common market, and the gradual harmonization of their social policies”.<sup>1</sup>

It was the first (small) stone to pave the way for the building of a social (other than an economic) European Union (EU). Focusing on the need to gradually bring together (i.e., harmonize) social policies across the European Economic Community (EEC), however, it did not result in a targeted attention of the European institutions towards poverty in general, and in-work poverty more specifically.

In fact, only since 1975 the European Commission started promoting and funding the so-called “Poverty programmes”, where anti-poverty groups attempted to discover innovative ways of addressing poverty at a national level and also between different Member States. These anti-poverty programs co-funded pilot schemes (testing and developing new methods), research (to improve the understanding of the nature, causes, scope and mechanics of poverty) and the exchange of good practices regarding the fight against poverty (national reports).<sup>2</sup> Such programmes were later on replicated twice until 1994, during the years of the Jacques Delors commission (1985/1995), which drew some attention to two concurrent objectives: the need to boost employment and that of reducing poverty in the EEC.

1 Messina declaration, 1955, available at: [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/296\\_The%20Messina%20Declaration%201955.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/296_The%20Messina%20Declaration%201955.pdf).

2 Vanhercke (2012).

In the 1985 Commission action plan we read the equation between “Reinforcing Employment Policies” and concrete “Actions to boost employment”. According to the Action plan, “while the solution to the employment problem must be sought first and foremost at macroeconomic level, specific back-up policies are still a necessary ingredient in the success of an employment strategy. These policies must be so framed as not to hamper positive adjustment in the economy and not to place all the burden on social achievements to date. The Commission will make full use of its powers under the Treaty. These relate in particular to the coordination of Member States’ economic policies and the promotion of cooperation in the field of employment”.<sup>3</sup> On the specific issue of combating poverty, the Delors Commission planned to launch the implementation of the poverty action programmes, which combined action-research based on cross-national projects with regular exchanges of information on experience gained.

The 1994 White Paper on “Growth, competitiveness, employment – The challenges and ways forward into the 21st century”, stressed the importance to focus on “Solidarity” as well as the fight against social exclusion. In the document it is clearly stated that “If only one proof were needed that our economies have not yet reached maturity and that there are still needs to be met it would be the existence in Europe of some 50 million people below the poverty line”. The *fil rouge* of the entire document was that the underuse of labour resources corresponded to and generated poverty and income disparities.<sup>4</sup>

## From Amsterdam to Lisbon

The 1999 Treaty of Amsterdam enshrined the eradication of social exclusion as an objective of Community social policy. As provided for in Article 160 of the TFEU, a Social Protection Committee was established in 2000 to promote cooperation between the Member States and with the Commission. This commitment was further strengthened by the 2000 Lisbon Strategy, which created a monitoring and coordination mechanism consisting of objective setting, poverty measurement based on a set of indicators and benchmarks, guidelines for the Member States, and national action plans against poverty. The Open Method of Coordination (OMC) – a voluntary process for political cooperation based on the agreement of common objectives and the measurement of progress towards these goals using common indicators – was applied, in line with practice in other social policy areas.

In-work poverty started to be put under the radar of the Commission only in 2003, when Eurostat released new indicators, and particularly adopted the ‘in-work poverty risk’

<sup>3</sup> European Commission (1985).

<sup>4</sup> European Commission (1994).

(AROP) indicator, which was to be measured “as the share of individuals whose most frequent activity status is ‘employed’, and who are at risk of poverty, meaning who live in a household that equivalent income is below 60% of the median equivalent income of the whole population (i.e., the poverty threshold)”.<sup>5</sup>

From a policy perspective, in 2006 the EU Commission presented an evolved version of the Open Method of Coordination, named “Social OMC”, dealing with social protection and inclusion. It regrouped and integrated three separate OMCs on social inclusion, health and long-term care, and pensions. The overarching objectives of the social OMC include social cohesion, equality between men and women and equal opportunities for all through efficient social protection systems; effective and mutual interaction between the Lisbon objectives of growth, jobs and social cohesion; good governance; and the involvement of stakeholders.

One of the first fruits on the Social OMC was the 2008 Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, in which we read that “Member States should design and implement an integrated comprehensive strategy for the active inclusion of people excluded from the labour market combining adequate income support, inclusive labour markets and access to quality services”.<sup>6</sup>

Prompted by the study “Income and living conditions in Europe” (2010)<sup>7</sup>, magisterially coordinated by Anthony Atkinson and Eric Marlier, the Commission adopted in 2010 the “Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth”. The Europe 2020 strategy aims at turning the EU into a smart, sustainable and inclusive economy – the “three overarching priorities” – characterized by high levels of employment, productivity and social cohesion. In line with the 3 priorities, the European Council adopted 5 “headline targets” and 10 “Integrated Guidelines”. In addition, 7 “Flagship initiatives” were launched to support actions at various levels of government with the aim to achieve the headline targets. With it, a new common target in the fight against poverty and social exclusion was released: to reduce by 25% the number of Europeans living below the national poverty line and to lift more than 20 million people out of poverty.

In December 2010 the Commission launched the European platform against poverty and social exclusion, together with a list of key initiatives, such as an assessment of active inclusion strategies at national level and its White Paper on Pensions.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Lohmann (2018).

<sup>6</sup> European Commission (2008).

<sup>7</sup> (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5722557/KS-31-10-555-EN.PDF>).

<sup>8</sup> European Commission (2012).

Since 2014, the European Semester included a scoreboard in the Joint Employment Report of the Annual Growth Survey, which sets out strategic policy priorities. Moreover, in 2015, three employment indicators (activity rate, long-term unemployment rate and youth unemployment rate) were added to the Alert Mechanism Report of the Macroeconomic Imbalance Procedure, although they do not trigger further steps, as the Commission does not consider that they in themselves imply an aggravation of the macro-financial risks. The European Parliament has called in a number of resolutions for the inclusion of additional indicators, such as child poverty levels and homelessness (see its resolutions of 11 March 2015 and 25 November 2014).

The vague objective of “eradicating poverty” which characterized the former Lisbon strategy was replaced by a possibly less ambitious, but potentially more incisive, quantified poverty target – lifting at least 20 million people out of poverty or social exclusion by 2020 – which is one of the five targets, as well as the main social innovation, of Europe 2020. Also, among the seven European Flagship initiatives, the “European Platform against Poverty and Social Exclusion” was launched with the aim to support the EU and MS to reach the quantified poverty target.<sup>9</sup>

## The 2017 Social Pillar as a driver for EU-scale social reforms

The year 2020 came, along with an unprecedented pandemic crisis, which in turn resulted in a severe socio-economic downturn. Clearly enough, the Europe 2020 target of lowering the level of poverty as foreseen by the Lisbon strategy was *de facto* not manageable.

While for decades, the perpetuation of the Lisbon strategy’s mantra *Jobs Jobs Jobs* had contributed to a decisive increase in employment rates, with the parenthesis of the 2008-2012 financial crisis, it did not prompt an equivalent reduction of poverty in general, and neither of in-work poverty. By and large, job-growth brought increases in work-rich households (single earner becoming dual earner) which were stronger than the reductions in workless households, or (we may say) in households with lower work intensity and income. This made clear, particularly with the Europe 2020 agenda, that employment rates remain a key indicator, but also income distribution and the combat of in-work poverty should be given sufficient policy attention.

Such policy attention was made concrete especially starting with the Juncker Commission. Reading the President’s speeches on the State of the Union from 2014 to 2019, we immediately perceive the strive of that Commission to reach what President Juncker defined an “EU with a Social Triple A”.

<sup>9</sup> Jessoula, Sabato, Agostini, Madama (2014).

As announced in the White Paper on the Future of Europe, published in March 2017,<sup>10</sup> the roadmap for the Social Pillar was preceded by important strategy documents, such as the Commission Reflection paper on Europe’s social dimension presented in April 2017.<sup>11</sup> The Commission’s position gradually became clearer, especially following the public consultation on the Social Pillar, and was expressed in three documents of identical content, published on 27 April 2017: a Recommendation,<sup>12</sup> a Communication to the Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,<sup>13</sup> and a Proposal for an interinstitutional proclamation on the Pillar.<sup>14</sup>

President Juncker’s perseverance in this direction allowed the EU Member States to proclaim in Gothenburg in November 2017 the EU Pillar of Social Rights.

Chapter I of the Pillar includes principles on (1) education, training and lifelong learning, (2) gender equality, (3) equal opportunities and non-discrimination, and (4) active support for employment.

Chapter II of the Pillar is the core of rights relating to the establishment and conduct of the employment relationship. Particularly noteworthy are No. 5 on secure and “adaptable” employment, No. 6 on remuneration, No. 7 on information on working conditions and protection in the event of dismissal, No. 8 on social dialogue and worker involvement, No. 9 on work-life balance, and No. 10 on health and safety and personal data protection.

Chapter III, which alone accounts for half of the principles expressed in the Pillar, aims to promote ‘social protection’ and ‘inclusion’. This third part of the Pillar combines, without any claim of coherence, social security measures (such as No. 15 on pensions and No. 13 on unemployment benefits) with social services in the narrower sense (such as No. 18 on long-term home care, No. 11 on childcare, No. 20 on affordable access to essential services such as electronic communications, energy, transport and financial services). In addition, social assistance services in the broader sense (cf. No. 12 on adequate social benefits and services, No. 16 on health and sickness benefits, No. 17 on inclusion of persons with disabilities) and assistance measures in the narrower sense (such as the guaranteed minimum income for those who do not have sufficient means to ensure a decent standard of living in No. 14) are further enumerated.

10 European Commission (2017a).

11 Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_fr.pdf).

12 European Commission (2017b).

13 European Commission (2017c).

14 European Commission (2017d).

It is worth noting that, for the first time in an EU programmatic document, in-work poverty is addressed as stand-alone issue of social policy, and not flagged under different, more reassuring labels such as “upward social convergence”, the combat of social exclusion, and similar expressions.<sup>15</sup>

Proposition No. 6 of the Pillar makes clear that “In-work poverty shall be prevented”, in the light of the principle of “decency” enshrined in the first limb of the same Proposition No. 6, as well as under the umbrella of the principle of “dignity”. Referred to remuneration, “dignity” is expressly mentioned in Proposition No. 14, for which “Everyone lacking sufficient resources has the right to adequate minimum income benefits ensuring a life in dignity at all stages of life, and effective access to enabling goods and services.”<sup>16</sup>

The explanations for this Proposition focus on the inadequacy of the measures in place in many Member States to support people experiencing or at risk of poverty. This inadequacy is found both in the insufficient amount of support provided and in the difficulty of the procedures to obtain it. In its final version, the Pillar calls into question the principle of conditionality, on which most income support mechanisms are based, as was the case in the March 2016 draft.<sup>17</sup> By referring to Article 34 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU), the statement contained in the final version of the Pillar appears to be more aware of the risk of leaving the adequacy criterion completely undefined where it links adequacy to the need to ensure “a decent existence for all those who lack sufficient resources” (Article 34 CFREU).

## The EU Commission’s proposal for a Directive on Adequate Minimum Wages

Prompted by several initiatives undertaken by the European Parliament,<sup>18</sup> one of the main outcomes or consequences in the legislative field of the EU Pillar of Social Rights is the current proposal for a directive on adequate minimum wages across Europe.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Ferrera (2019).

<sup>16</sup> Wang, van Vliet, Goudswaard (2018).

<sup>17</sup> In such draft (COM(2016) 127 final), point 15 included the ‘obligation to participate in active support measures to encourage integration or reintegration into the labour market’. On the other hand, it stated that ‘for people of working age, the lack of contact with active support services and social services, and the complete and immediate withdrawal of benefits upon return to employment, may lead to benefit dependency and disincentives to work’.

<sup>18</sup> European Parliament (2020).

<sup>19</sup> European Commission (2020).



The proposal was formulated by the Von Der Leyen Commission – particularly under the determination of Commissioner Schmit – after two rounds of consultation, and after social partners at EU level made clear that they did not wish to negotiate an agreement pursuant to Article 155 TFEU.

This is well explained in the explanatory pages that accompany the Proposal: “In recent decades, low wages have not kept up with other wages in many Member States. Structural trends reshaping labour markets such as globalisation, digitalisation and the rise in non-standard forms of work, especially in the service sector, have led to an increased job polarisation resulting in turn in an increasing share of low-paid and low-skilled occupations, and have contributed to an erosion of traditional collective bargaining structures. This has led to more in-work poverty and wage inequality.”

“When set at adequate levels, minimum wage protection ensures a decent living for workers, helps sustain domestic demand, strengthens incentives to work, and reduces in-work poverty and inequality at the lower end of the wage distribution.”

“The proposed Directive aims at improving working conditions and reducing in-work poverty by establishing a framework for adequate minimum wage levels and access to minimum wage protection provided by collective agreements or set in legal provisions.”

“In several countries, improvements in minimum wage protection would result in a reduction of in-work poverty and wage inequality by over 10% and a reduction in the gender pay gap by about 5% or more”.<sup>20</sup>

Amongst the many technicalities that are in the Proposal, it is worth mentioning its preambles, which as we all know are very important from an interpretative perspective. In such preambles – once again for the first time in an EU legislative document – we find a number of references to in-work poverty.

Preamble No. 4 refers to the EPSR which “recalls that in-work poverty shall be prevented and that all wages shall be set in a transparent and predictable way and respecting the autonomy of the social partners.”

Preamble No. 5 refers to Guideline 5 of Council Decision 2020/1512/EU on guidelines for the employment policies of the Member States, which “calls on Member States and the social partners to ensure that all workers have adequate and fair wages by benefitting from collective agreements or adequate statutory minimum wages, and taking into account their impact on competitiveness, job creation and in-work poverty.”

Preamble No. 7 states that “Minimum wages contribute to sustaining domestic demand, strengthen incentives to work, reduce wage inequalities and in-work poverty”.

<sup>20</sup> European Commission (2020).

The first two ones (No. 4 and No. 5) are more formalistic, and refer to proposition No. 6 of the Pillar as well as to Council Decision 2020/ 1512 on employment policies for the Member States.

The real important reference is that contained in Preamble No. 7, which more directly states that “Minimum wages contribute to sustaining domestic demand, strengthen incentives to work, reduce wage inequalities and in-work poverty”.

The Directive on minimum wages, therefore, aims at establishing a causal link between the adequacy of minimum wages and the reduction of wage inequalities and in-work poverty.

Existing literature finds that the impact of an increase in minimum wages only would not have a significant role in reducing in-work poverty. It contributes, for sure, to tackle wages inequalities and to sustain wages and income of low skilled workers employed in low-wage sectors.<sup>21</sup> However, as a standalone policy, minimum wage is not enough.<sup>22</sup>

But affirming it is not enough is very different than saying it is useless, superfluous or even detrimental. That’s why the Directive must be welcomed as an extremely positive initiative from the Commission, which political significance goes very much beyond the merit of the proposal.

However, it should, and probably will, be accompanied by other important legislative initiatives that are also needed to help reducing in-work poverty. Amongst them, we may recall the need to introduce a minimum income scheme at EU level,<sup>23</sup> to reinforce child benefits across the EU, to reform some rules on flexible and precarious work contracts (particularly with the aim of ensuring certain levels of work intensity, i.e., banning or limiting the use of zero-hours contracts), and to cover the self-employed with social security and income protection measures.<sup>24</sup> All such measures seem to be crucial for the purpose of combating in-work poverty in Europe.

## Future challenges for Luxembourg

As observed by Eurofound,<sup>25</sup> the Covid-19 pandemic has exposed a number of individuals, particularly precarious workers and the self-employed, to vulnerability and income losses, shifting considerable portions of our societies from income security to in-work poverty

21 Salverda (2018).

22 Lohmann & Marx (2018); Van Lacker & Horemans (2018).

23 Van Lancker, Aranguiz, Verschuere (2020); EAPN (2020b).

24 On this see recently Council of the European Union (2020).

25 EUROFOUND (2020).

or even to extreme poverty. This was confirmed by social actors working with people experiencing poverty, which urged the EU and its Member states to take appropriate measures “to protect people at risk of poverty, including suspension of evictions due to non-payment of rent and mortgages, supporting payment of energy bills, and continued free provision of school meals for those who need it”.<sup>26</sup>

Luxembourg is not immune from such trends and is already experiencing rampant increases in people’s basic needs and social strives. While Eurostat data rank Luxembourg as the second worst performer in the EU in terms of risk-of-in-work poverty levels, reality should also take into account some features typical of the country. Its size, the composition of its workforce, and the efficacy of its social assistance institutions, in fact, may play against depicting the local situation as dramatic as it seems on a mere statistical basis. Moreover, social variables such as housing costs and labour market services must be taken into account. To some extent the Luxembourgish legislation already provides for a balanced mix of measures, among which a pivotal role is played by the *Allocation de vie chère* (AVC). The AVC, currently set at a yearly amount of €1,320 for a single person, increased by €330 for every additional member of the family (and capped at €2,640 per year), is however considered not sufficiently generous to accommodate the needs of a larger and larger portion of the population.<sup>27</sup>

As a matter of fact, statistics record peaks of people experiencing the risk of in-work-poverty amongst lone parents and workers with low work intensity, which are two heterogeneous categories from a legal standpoint that both would need targeted measures.<sup>28</sup>

Some efforts have been done by recent governmental initiatives related to the Covid-19 pandemic, aiming, on the one hand, to economically sustain those self-employed who lost part of their income because of the economic downturn;<sup>29</sup> on the other hand, to increase the statutory minimum wage,<sup>30</sup> a measure which may benefit particularly low-wage earners and, as a consequence, should lead to a reduction of in-work poverty as a whole. In particular, such increase has an incremental effect of 2.8% on the level of the *Revenu d’inclusion sociale* (Revis).

The combat of in-work poverty is essentially a political choice, and implies a pragmatic mix of protective measures, activation policies and social reforms, backed by the main

26 EAPN (2020a).

27 URBÉ (2020).

28 For an overview on those issues see Guio and Marlier (2014).

29 Ratti (2020)

30 Loi du 15 décembre 2020 modifiant l’article L. 222-9 du Code du travail.

stakeholders and supported by social partners' dialogue. The way all such initiatives should interact still remains uncertain, and many different aspects must be taken into account.<sup>31</sup>

Particularly during these years of renewed attention for the social sphere at EU level, it may be important to elaborate sound policy proposals and initiate a coordinated effort to minimise the risk that the post-pandemic recovery would result in an unbalanced growth at the expenses of the most vulnerable individuals in the labour market.

31 This is one of the main challenges of the WorkYP Project (2020/2023), funded by the European Commission's H2020 scheme and coordinated at the University of Luxembourg. More information at: [www.workingyetpoor.eu](http://www.workingyetpoor.eu).

## Bibliography

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2020): Council conclusions on strengthening minimum income protection to combat poverty and social exclusion in the COVID-19 pandemic and beyond, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-INIT/en/pdf>.

EAPN (2020a): The impact of Covid-19 on people experiencing poverty and vulnerability. Rebuilding Europe with a social heart, EAPN Report (July 2020), available at: <https://www.eapn.eu/the-impact-of-covid-19-on-people-experiencing-poverty-and-vulnerability-eapn-report/>.

EAPN (2020b): Position Paper on Adequate Income, available at: <https://www.eapn.eu/eapn-position-paper-on-adequate-income/>.

EUROPEAN COMMISSION (1985): Programme of the Commission for 1985. Statement by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and his reply to the ensuing debate. Strasbourg, 12 March 1985.

EUROPEAN COMMISSION (1994): WHITE PAPER – Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. Luxembourg, 1994.

EUROPEAN COMMISSION (2008): COMMISSION RECOMMENDATION of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/867/EC).

EUROPEAN COMMISSION (2012): WHITE PAPER – An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM(2012) 55 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2017a): WHITE PAPER – On the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, COM(2017) 2025 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2017b): COMMISSION RECOMMENDATION of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights, C(2017) 2600 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2017c): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017) 250 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2017d): Proposal for a Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights, COM(2017) 251 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2020): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, EXPLANATORY MEMORANDUM, COM(2020) 682 final, Brussels.

EUROPEAN PARLIAMENT (2020): European Parliament resolution of 22 October 2020 on the employment and social policies of the euro area 2020 (2020/2079(INI)).

EUROFOUND (2020): Economic downturns expose the vulnerability of a growing number of precarious workers (April 2020), available at: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/economic-downturns-expose-the-vulnerability-of-a-growing-number-of-precarious-workers>.

FERRERA, MAURIZIO (ED.) (2019): Towards a European Social Union. The European Pillar of Social Rights and the Roadmap for a fully-fledged Social Union. A Forum debate, available at: [http://www.euvisions.eu/wp-content/uploads/2019/11/ESU-debate-report.pdf](http://www.euvvisions.eu/wp-content/uploads/2019/11/ESU-debate-report.pdf).

GUIO, ANNE-CATHERINE & MARLIER, ERIC (2014): Pauvreté et exclusion sociale au Luxembourg. Quelques éléments de comparaison européenne, in: MARLIER, BROSIUS, DAUTEL, DECOVILLE, DURAND, GERBER, GUIO (eds.): Cohésion Sociale et Territoriale au Luxembourg, Peter Lang, 35 *et seq.*

JESSOULA, MATTEO & SABATO, SEBASTIANO & AGOSTINI, CHIARA & MADAMA, ILARIA (2014): THE EUROPE 2020 ANTI-POVERTY ARENA, available at: [https://cope-research.eu/wp-content/uploads/2014/10/COPE\\_Deliverable-4.7.pdf](https://cope-research.eu/wp-content/uploads/2014/10/COPE_Deliverable-4.7.pdf).

LOHMANN, HENNING & MARX, IVE (2018): Handbook on In-Work Poverty, Elgar.

LOHMANN, HENNING (2018): The concept and measurement of in-work poverty, in: LOHMANN & MARX (2018), 7.

RATTI, LUCA (2020): Covid-19 and labour law in Luxembourg, European Labour Law Journal, 2020, Vol. 11, Issue 3, 316.

SALVERDA, WIEMER (2018): Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty, in Lohmann & Marx (2018), 26.

URBÉ, ROBERT (2020): Luxembourg: the Government announced a bundle of social policy measures at the end of November 2020, ESPN Flash Report 2020/64, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

VAN LANCKER, ANNE & ARANGUIZ, ANE & VERSCHUEREN, HERWIG (2020): Expert Study on a binding EU framework on Adequate National Minimum Income Schemes. Making the case for an EU framework directive on minimum income, 2020.

VAN LANCKER, WIM & HOREMANS, JEROEN (2018): Childcare policies and in-work poverty, in: LOHMANN & MARX (2018), 261.

VANHERCKE, BART (2012): Social Policy at EU Level: from the Anti- Poverty Programmes to Europe 2020, European Social Observatory – VC/2012/0658 – Deliverable 1: Background Document – 12 December 2012, available at: [http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke\\_2012\\_BckgrndPaper\\_EC\\_12122012.pdf](http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf).

WANG, JINXIAN & VAN VLIET, OLAF & GOUDSWAARD, KEES (2018): Minimum income protection and EU coordination, in: EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL SECURITY, 2018, Vol. 20, Issue 3, 253.

### **3. Teil**

## **Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen**





### 3. Teil

#### Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen

*Silvia Tricarico et Robert Urbé* Note Introductive .....275

#### I. Indicateurs de la stratégie Europe 2020

I.1.1	Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2019 – Total .....	280
I.1.2	Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2019 – Femmes .....	280
I.1.3	Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2019 – Hommes.....	281
I.2.1	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2019 – Total.....	281
I.2.2	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2019 – Secteur public.....	282
I.2.3	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2019 – Secteur privé.....	282
I.3.1	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2019 – Total.....	283
I.3.2	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2019 – Femmes .....	283
I.3.3	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2019 – Hommes.....	284
I.4.1	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2019 – Total .....	284
I.4.2	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2019 – Femmes ..	285
I.4.3	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2019 – Hommes ..	285
I.5	Réduction constatée en 2018 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990 .....	286
I.6	Part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2019.....	286
I.7	Économie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 27 en 2019 par rapport à 1990 .....	287
I.8	Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 en 2019.....	287
I.9	Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2019.....	288
I.10	Taux de personnes en situation de privation matérielle dans l'UE 27 en 2019 .....	288

I.11	Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi dans l'UE 27 en 2019 .....	289
I.12	Évolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE entre 2008 et 2019 .....	289
II.	<b>Autres indicateurs importants</b>	
II.1	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2012 à 2019 .....	290
II.2	Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2019 .....	290
II.3	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2012 à 2019 .....	291
II.4	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2019 .....	291
II.5	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2019 .....	292
II.6	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2019 .....	292
II.7	Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2019 .....	293
II.8	Taux de risque de pauvreté des enfants selon la nationalité au Luxembourg en 2019 .....	293
II.9	Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2019 .....	294
II.10	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2019 .....	294
II.11	Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2019 .....	295
II.12	Évolution du coefficient de Gini dans l'UE de 2012 à 2019 .....	295
II.13	Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2019 .....	296
II.14	Évolution du ratio interquintile dans l'UE de 2012 à 2019 .....	296
II.15	Taux de chômage dans l'UE 27 en 2019 .....	297
II.16	Évolution du taux de chômage dans l'UE de 2012 à 2019 .....	297
II.17	Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2010 à 2019 .....	298
II.18	Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2019 .....	298
II.19	Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE entre 2005 et 2019 .....	299
II.20	Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2008 à 2019 .....	299
II.21	Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 27 au quatrième trimestre 2019 .....	300

II.22	Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 de 2012 à 2019.....	300
III.	<b>Indicateurs en lien avec la vision pour le Luxembourg de demain</b>	
III.1.1	Évolution du PIB de 1980 à 2019.....	301
III.1.2	Évolution du PIB Bien-être et de ses composants de 2009 à 2015 .....	301
III.2.1	Projection démographique Luxembourg – Population totale à l'horizon 2060.....	302
III.2.2	Évolution des soldes naturel, migratoire et total du Luxembourg de 1891 à 2019 .....	302
III.3.1	Projection nombre de ménages – Luxembourg à l'horizon 2060 .....	303
III.3.2	Projection des besoins annuels en logement – Luxembourg en 2035 et 2060.....	303
III.3.3	Évolution du nombre d'autorisations de bâtir accordées au Luxembourg de 2015 à 2019 .....	304
III.3.4	Taux de surcharge des coûts du logement par type de ménage au Luxembourg en 2019.....	304
III.4.1	Projection taux d'emploi – Luxembourg à l'horizon 2060 .....	305
III.4.2	Projection de l'emploi intérieur (frontalier et résident) Hypothèses selon scénario.....	306
III.5.1	Revenu moyen et médian selon l'âge au Luxembourg en 2019 .....	307
III.5.2	Revenu moyen et médian selon le niveau d'éducation atteint au Luxembourg en 2019.....	307
III.5.3	Ratio interquantile S99/S1 dans l'UE 27 en 2019 .....	308
III.5.4	Luxembourg : évolution du ratio interquantile S90/S1 .....	308
III.5.5	Coefficient de Gini avant transferts sociaux (pensions exclues des transferts sociaux) dans l'UE 27 en 2019 .....	309
III.5.6	Luxembourg : évolution du coefficient de Gini du revenu disponible équivalent.....	309
III.5.7	Luxembourg : évolution du coefficient de Gini avant transferts sociaux (pensions exclues des transferts sociaux).....	310
III.6.	Part du travail dans le revenu national dans les pays de l'OCDE, 1990-2009.....	310
III.7.	Investissements du Fonds de compensation – Total des actifs et déviations au 31 décembre 2019.....	311
III.8.	Répartition du mode de déplacement des voyageurs de 1990 à 2018 .....	311



# Note introductive

SILVIA TRICARICO & ROBERT URBÉ

Dans cette dernière partie divisée en trois sections, nous proposons comme toujours des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse. La Section I présente les indicateurs clés de la stratégie Europe 2020 – la stratégie de l'UE pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive. La Section II quant à elle présente d'autres indicateurs importants relatifs à la pauvreté, les inégalités, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale ainsi que les dépenses de protection sociale. Pour ces deux sections nous répétons chaque année les mêmes indicateurs de sorte qu'un suivi dans le temps reste possible.

La Section III cependant change d'année en année avec le thème phare (Schwéierpunkt) de l'Almanach. Elle présente en 2021 une sélection de statistiques sur le développement de la population, les revenus, l'emploi et le logement.

En ce qui concerne la Section I, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). La stratégie Europe 2020 repose sur cinq objectifs de l'UE à atteindre pour 2020<sup>1</sup> et qui concernent l'emploi, l'innovation, l'éducation, le climat et l'énergie ainsi que l'inclusion sociale.

Le grand objectif en termes d'emploi est que 75% de la population âgée entre 20 et 64 ans devra avoir un emploi en 2020. Le taux d'emploi dans l'UE constitue ici l'indicateur clé.

L'objectif pour l'innovation est de consacrer au moins 3% du PIB à la recherche et au développement (R&D).

Pour le climat et l'énergie, l'objectif affiché est de limiter le réchauffement climatique à 1,5 degrés Celsius d'ici 2100. Pour cela, les objectifs 20/20/20 du « paquet climat et énergie » devront être atteints. Dans le détail, ces objectifs consistent en une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2020 par rapport à 1990 dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (avec la possibilité de porter à 30% la réduction des émissions en cas d'accord international), une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique, et une proportion de 20% d'énergies

<sup>1</sup> Les indicateurs pour évaluer ces objectifs, renseignant sur les résultats de 2020 ne seront disponibles qu'en 2022.

renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020. Pour surveiller l'atteinte de cet objectif nous disposons donc de plusieurs indicateurs clés.

L'objectif pour l'éducation est double. Le taux de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation devra être inférieur à 10% et au moins 40% des individus âgés entre 30 et 34 ans devront avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent. Deux indicateurs clés sont donc disponibles pour surveiller cet objectif.

Enfin, le dernier objectif est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale par rapport à 2008. Pour mesurer cet effet un « nouvel indicateur » agrégé censé représenter le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été calculé par Eurostat à partir de trois indicateurs bien connus, à savoir le nombre de personnes à risque de pauvreté monétaire, le nombre de personnes vivant en état de privation matérielle sévère, et le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Les personnes à risque de pauvreté monétaire sont les personnes dont le revenu disponible équivalent<sup>2</sup> est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Les personnes en situation de privation matérielle sévère sont les personnes auxquelles s'appliquent au moins quatre des neuf indicateurs de privation. Ces indicateurs sont l'impossibilité 1) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, 2) de chauffer convenablement le domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné au moins tous les deux jours, 5) de partir en vacances hors du domicile au moins une semaine par an, 6) d'acheter une voiture, 7) d'acheter une machine à laver le linge, 8) d'acheter une télévision couleur ou 9) de se permettre une connexion téléphonique. Enfin, les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20% de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Il est important de noter que chaque État membre de l'UE est censé adopter des objectifs nationaux dans chacun de ces domaines afin d'atteindre collectivement les objectifs européens en 2020. Ainsi, le Luxembourg s'est fixé comme objectifs nationaux<sup>3</sup> à l'aube de 2020 un taux d'emploi de 73%, un taux d'investissement dans la R&D de l'ordre de 2,6% du PIB, une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre associée à une part

2 Le revenu équivalent disponible est le revenu total d'un ménage divisé par sa taille équivalente. Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgé de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unités de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants en dessous de 14 ans, le revenu disponible sera divisé par 2,1 (1+ 0,5 + 0,3 + 0,3).

3 Voir le Programme national de réforme : Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Luxembourg 2020, version avril 2019, et désormais celle d'avril 2020.

d'au moins 11% d'énergies renouvelables dans sa consommation finale d'énergie et une augmentation de l'efficacité énergétique telle que la consommation annuelle d'énergie finale ne dépasse pas les 4.239,2 ktoe<sup>4</sup> (ou 4.481,6 ktoe en termes d'énergie primaire)<sup>5</sup>, un taux de décrochage scolaire durablement en dessous de 10%<sup>6</sup> et un taux de 66% des personnes âgées de 30 à 34 ans ayant bénéficié d'une formation relevant de l'enseignement supérieur et étant détenteur d'un diplôme de ce dernier. Pour ce qui est de la réduction du nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale, le Luxembourg a enfin aussi émis un objectif chiffré en 2012, à savoir de réduire de 6.000 personnes d'ici 2020 le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale ; avant 2012 il était le seul pays des 27 qui n'avait pas émis d'objectif chiffré.

En ce qui concerne la Section II, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat, du STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg) et de l'Adem (Agence pour le développement de l'emploi).

Le taux de risque de pauvreté monétaire est décliné selon différentes caractéristiques sociodémographiques telles que l'âge, le genre, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, ainsi que la nationalité.

L'inégalité est encore illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs comme le taux d'emploi à durée indéterminée, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le taux de chômage est également décliné selon différentes caractéristiques sociodémographiques telles que l'âge, le genre, le niveau de formation, le type de ménage, ou bien encore le niveau de formation scolaire.

En ce qui concerne la Section III, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat et de l'OCDE, de la Commission Européenne (Eurostat et AMECO), de l'enquête européenne EU-SILC et de données nationales (STATEC, IGSS, Fonds de Compensation commun au régime général de pension).

4 kilotonne of oil equivalent.

5 En application de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, l'objectif d'efficacité énergétique pour 2020 n'est plus exprimé en pourcentage, mais en valeur absolue de consommation d'énergie finale.

6 Le taux de décrochage scolaire au Luxembourg est passé pour la première fois en dessous des 10% pour l'année scolaire 2008/2009. Pour plus d'informations consulter le rapport 2011 sur le décrochage scolaire au Luxembourg du Ministère de l'Education et de la Formation professionnelle intitulé « Le décrochage scolaire au Luxembourg : Parcours et caractéristiques des jeunes en rupture scolaire. Causes du décrochage. Année scolaire 2008/2009 ».

Les graphiques III.1.1 et III.1.2 comparent l'évolution du PIB et celle du PIBien-être. Ceux de la partie III.2 (III.2.1 et III.2.2) concernent le développement de la population, qui peuvent être consultés ensemble avec ceux de la partie III.3 (III.3.1 à III.3.4) qui se consacrent au logement et in fine aux besoins insatisfaits en logements. Les graphiques III.4.1 et III.4.2 nous renseignent sur le développement de l'emploi.

Les huit graphiques de la sous-section III.5 se consacrent aux revenus, leurs évolutions et aux inégalités.

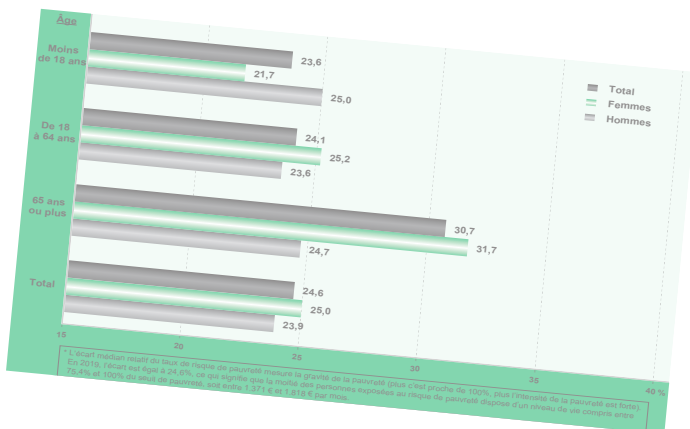
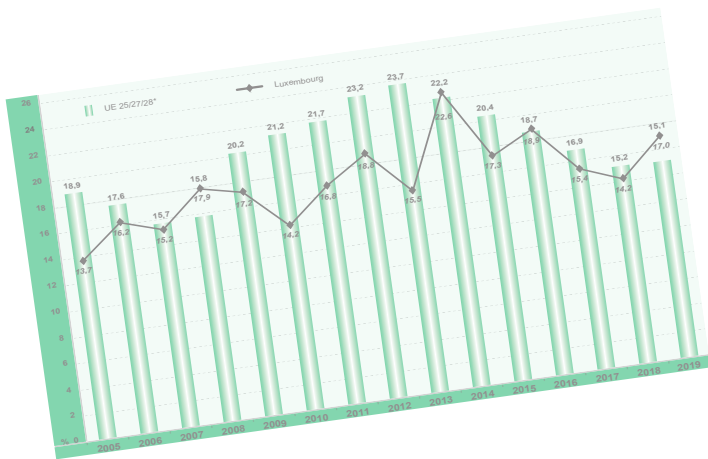
Le graphique III.6 nous renseigne sur la part du travail dans le revenu national

Le graphique III.7 nous informe sur les investissements du Fonds de Compensation commun au régime général de pension.

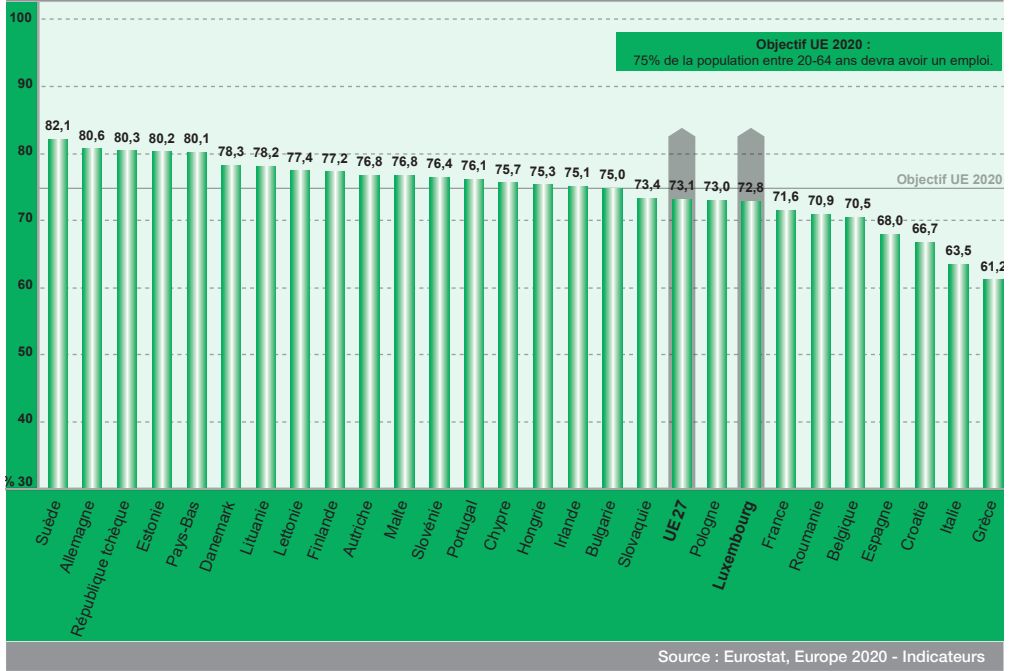
Et enfin le graphique III.8 se consacre à la mobilité et nous donne un aperçu de la répartition du mode de déplacement.

Nous vous conseillons aussi de vous référer aux graphiques de la section III du Sozialalmanach des années passées qui, comme les thèmes sont inter-reliés, nous donnent des informations supplémentaires qui peuvent aider à bien comprendre la situation et à mieux voir la « big picture ».

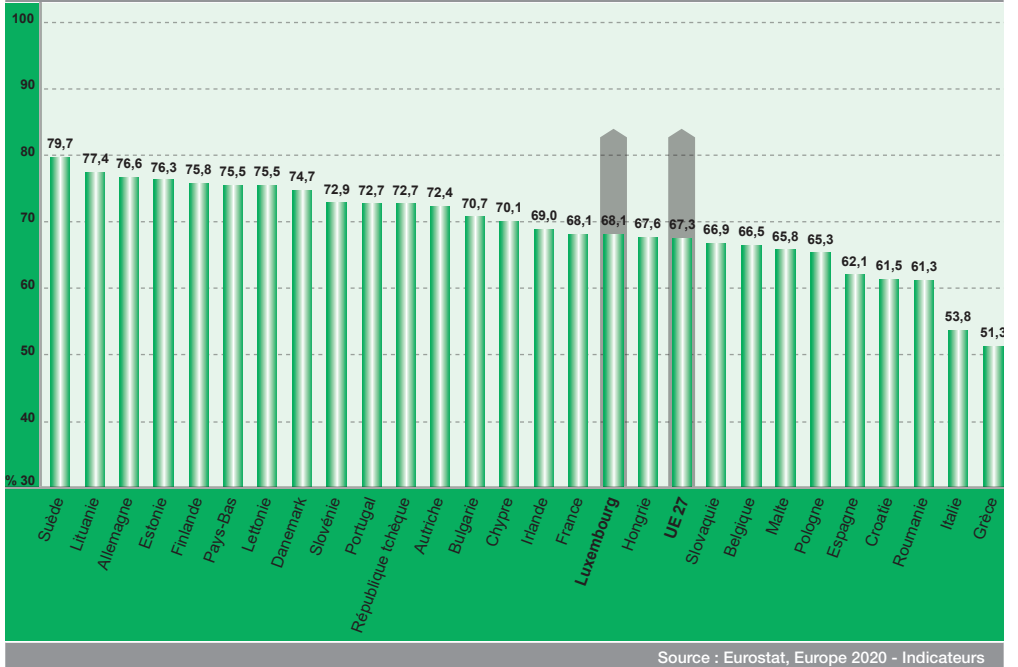




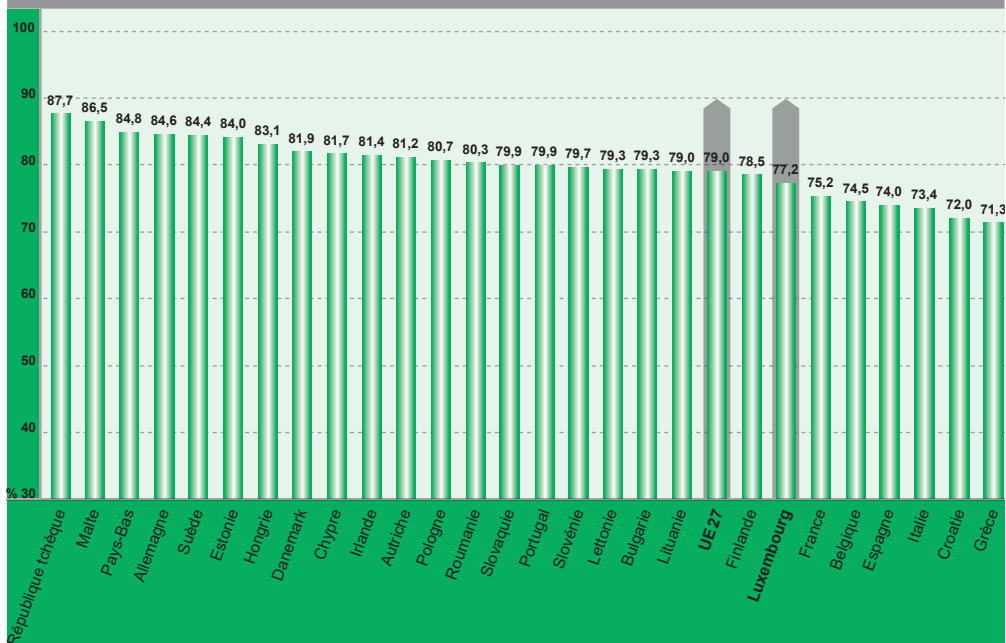
### I.1.1) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2019 – Total



### I.1.2) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2019 – Femmes

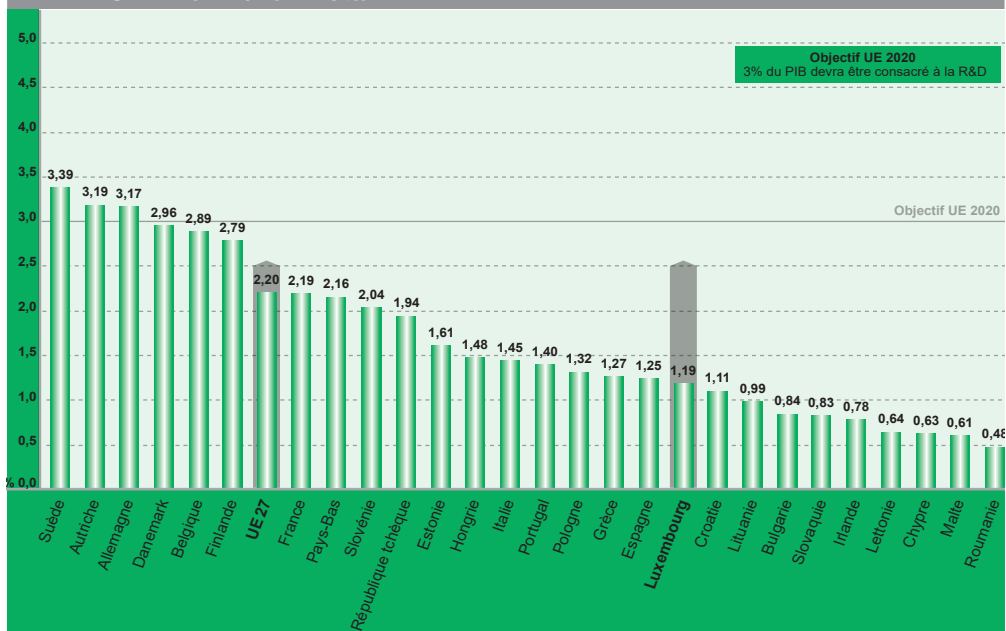


### I.1.3) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2019 – Hommes



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.2.1) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2019 – Total



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### 1.2.2) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2019 – Secteur public



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### 1.2.3) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2019 – Secteur privé



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.3.1) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2019 – Total



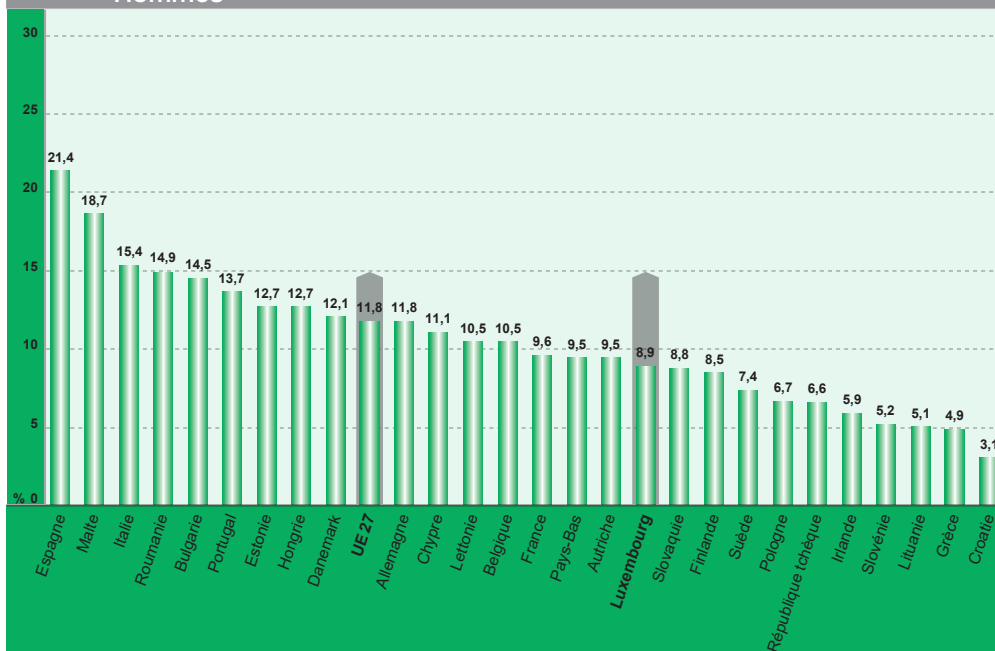
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2019 – Femmes



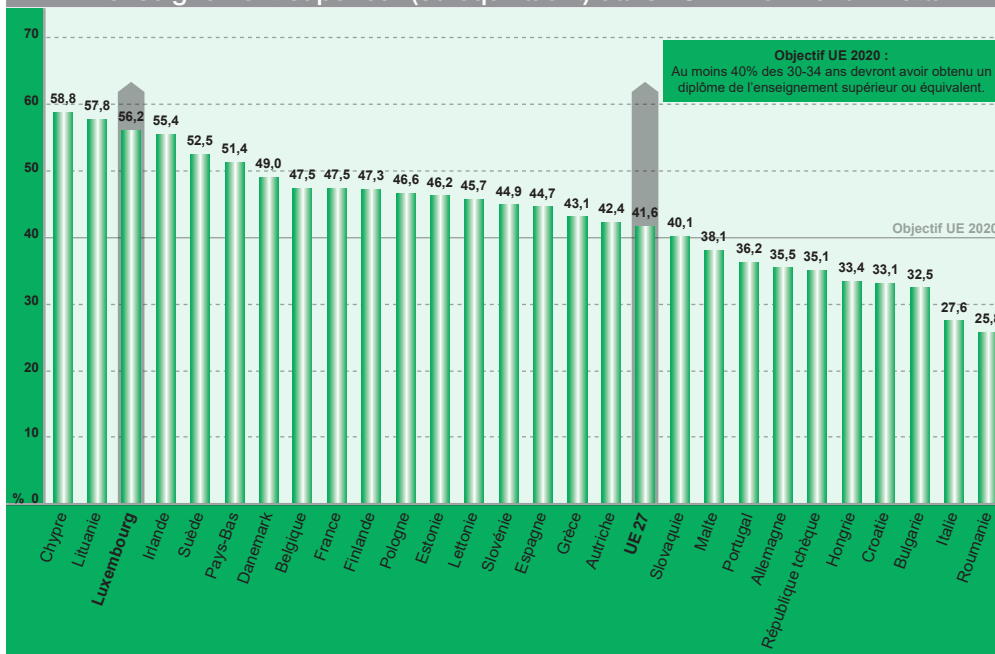
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2019 – Hommes



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.4.1) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2019 – Total



Source : Eurostat, EU 2020 - Indicateurs

### 1.4.2) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2019 – Femmes



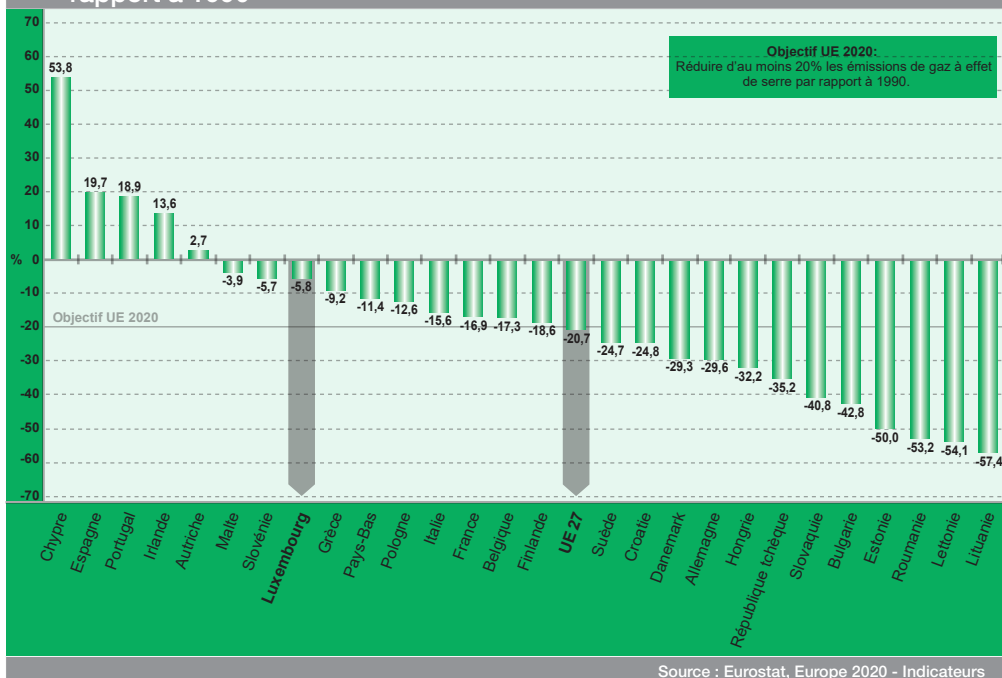
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### 1.4.3) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2019 – Hommes

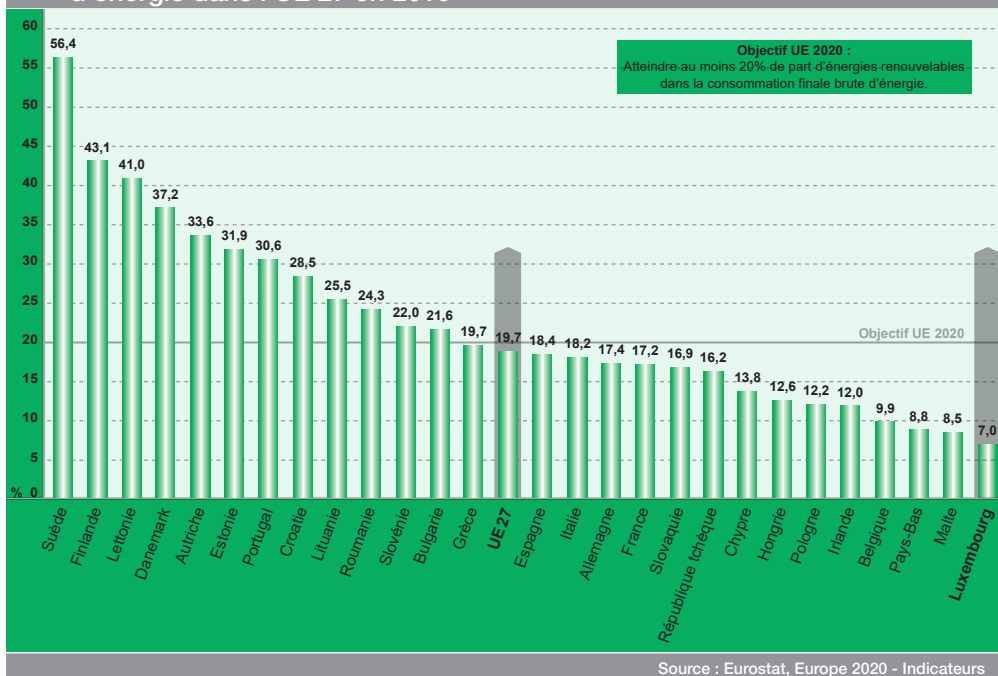


Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### 1.5) Réduction constatée en 2018 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990

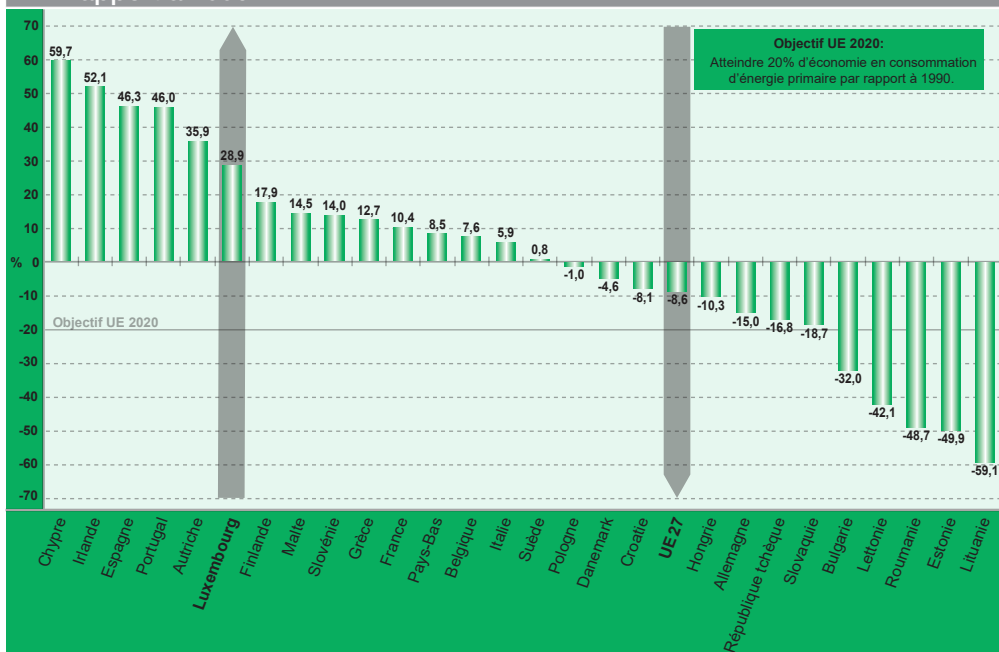


### 1.6) Part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2019



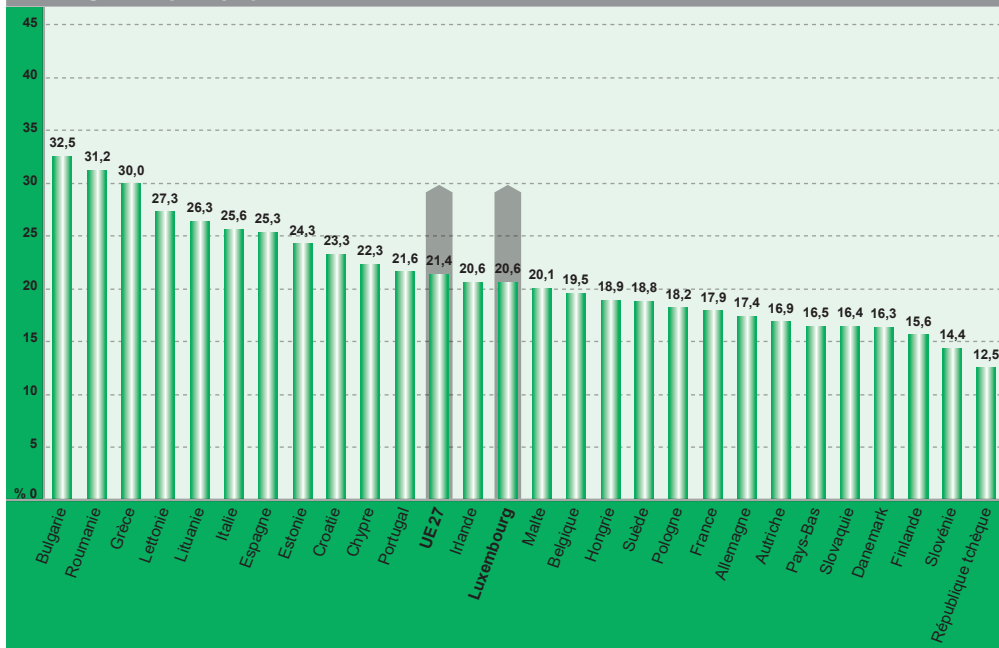


### 1.7) Économie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 27 en 2019 par rapport à 1990



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### 1.8) Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 en 2019



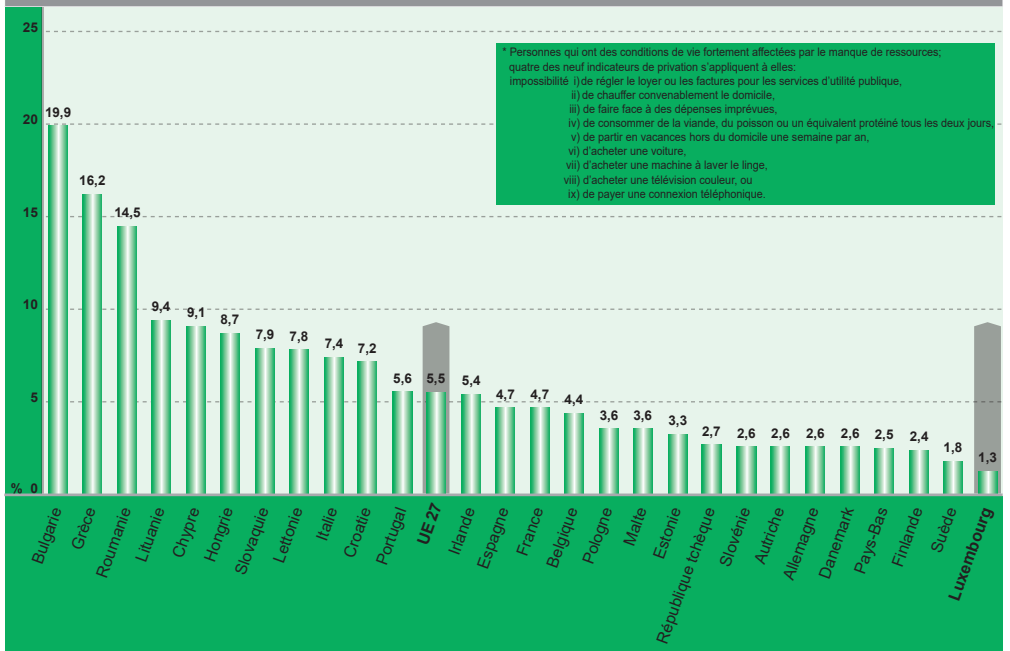
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.9) Taux de risque de pauvreté monétaire\* dans l'UE 27 en 2019



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.10) Taux de personnes en situation de privation matérielle\* dans l'UE 27 en 2019



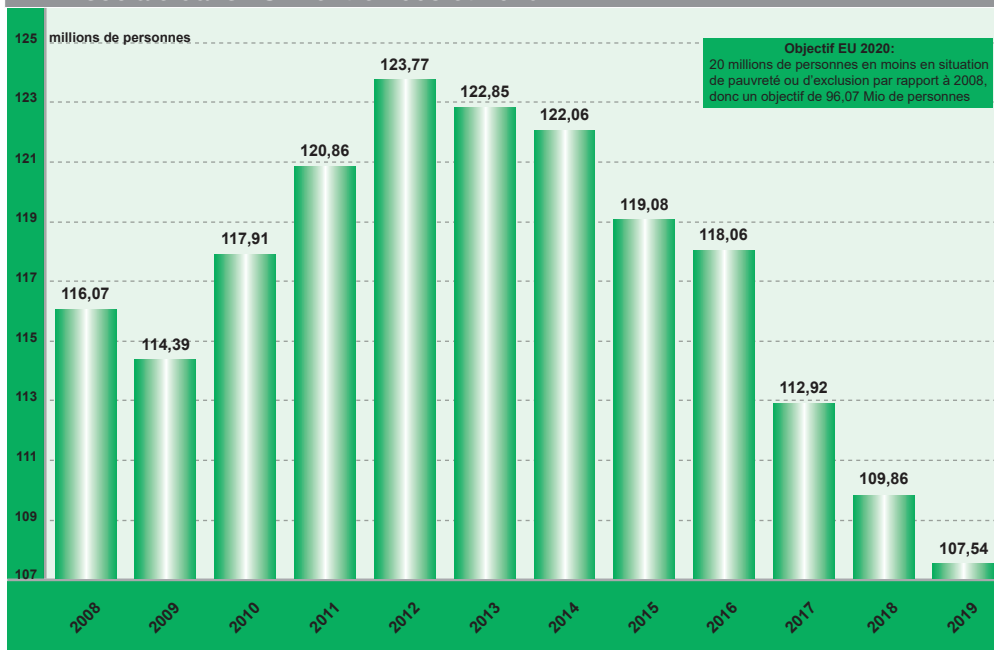
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

### I.11) Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi\* dans l'UE 27 en 2019



Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

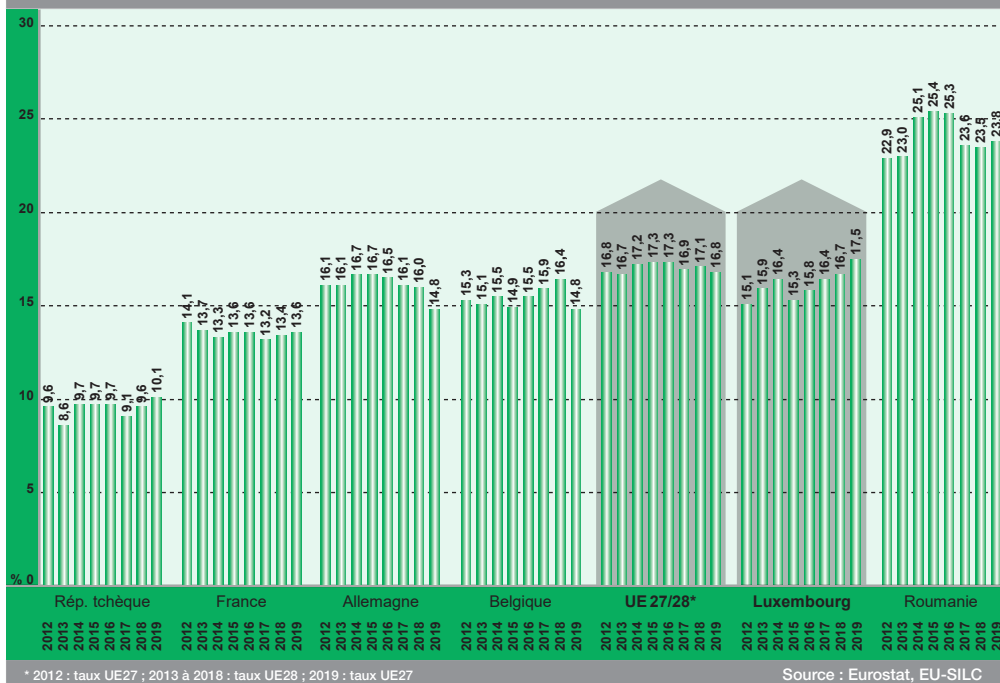
### I.12) Évolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE\* entre 2008 et 2019



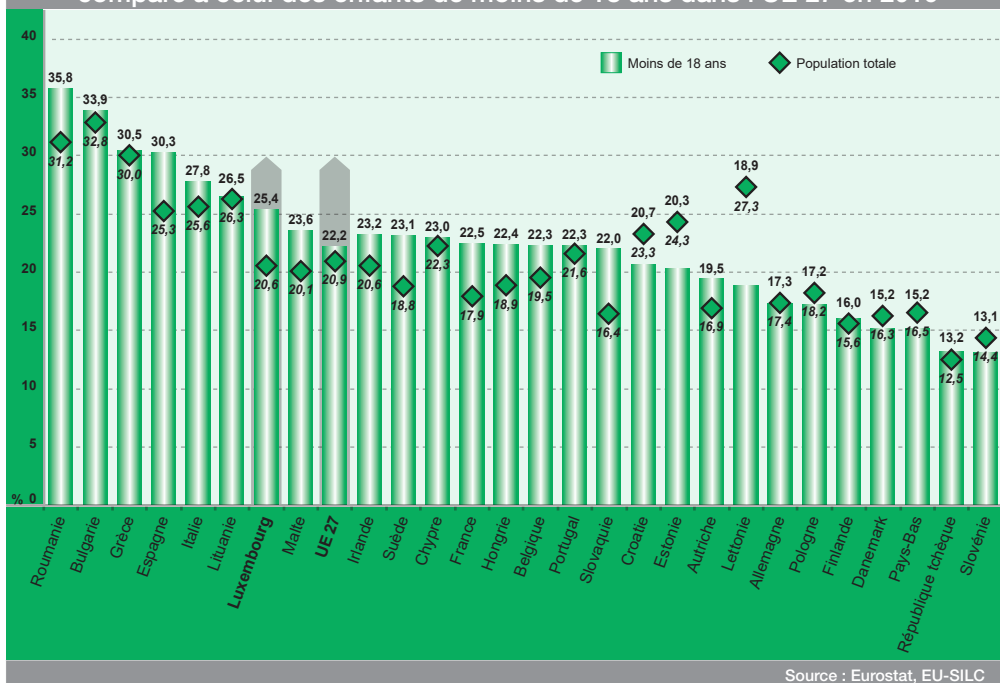
\* 2008 : taux UE27 ; 2013 à 2018 : taux UE28 ; 2019 : taux UE27

Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

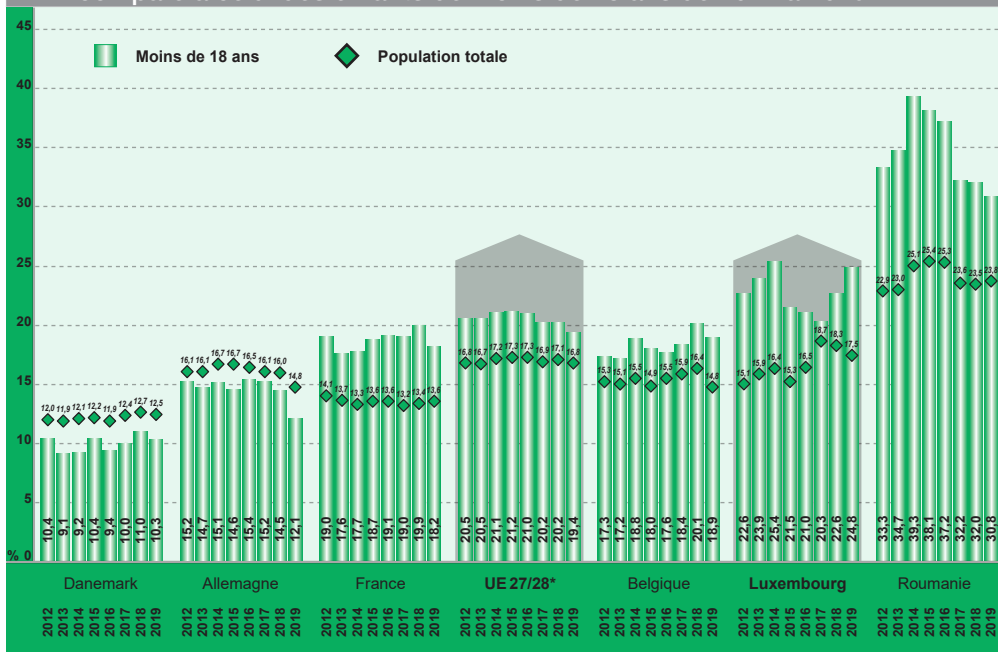
## II.1) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2012 à 2019



## II.2) Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2019



### II.3) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2012 à 2019



\* 2012 : taux UE 27 ; 2013 à 2018 : taux UE 28 ; 2019 : taux UE 27

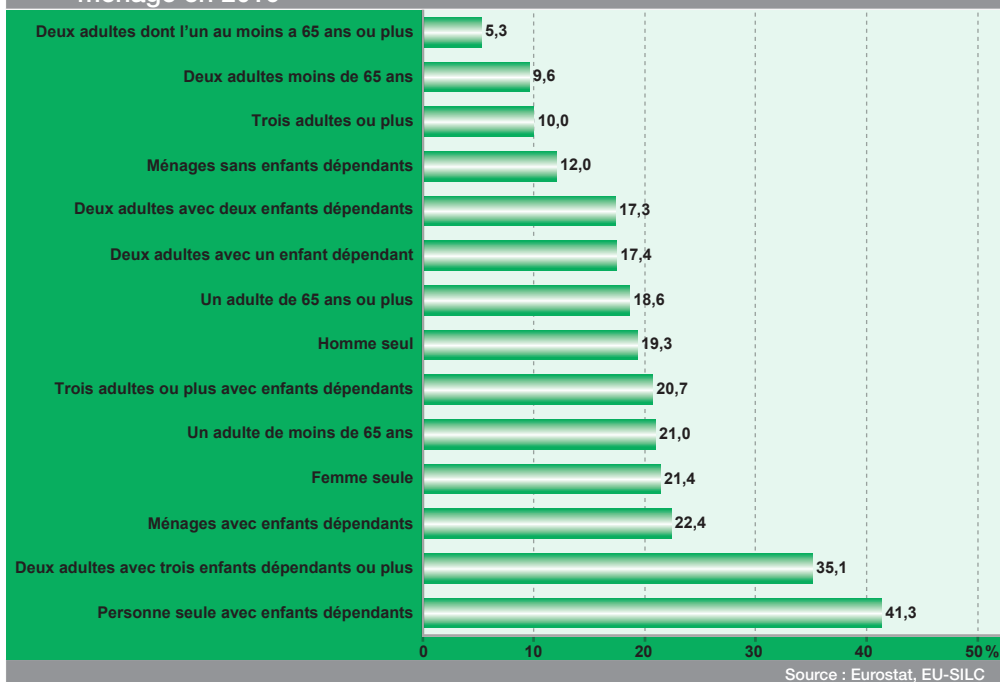
Source : Eurostat, EU-SILC

### II.4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2019

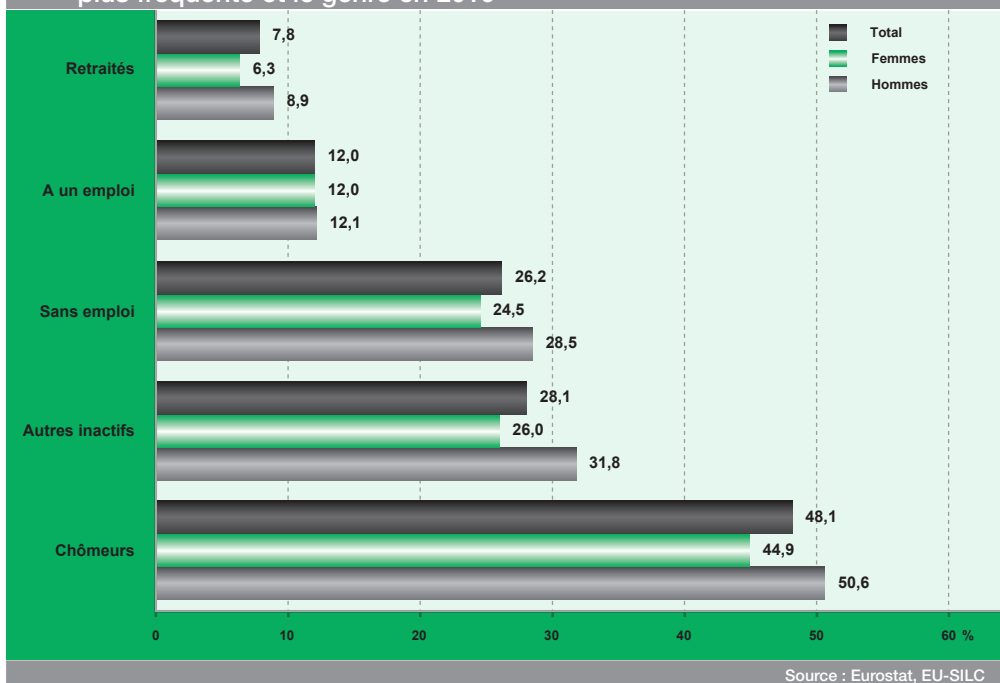


Source : Eurostat, EU-SILC

## II.5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2019



## II.6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2019



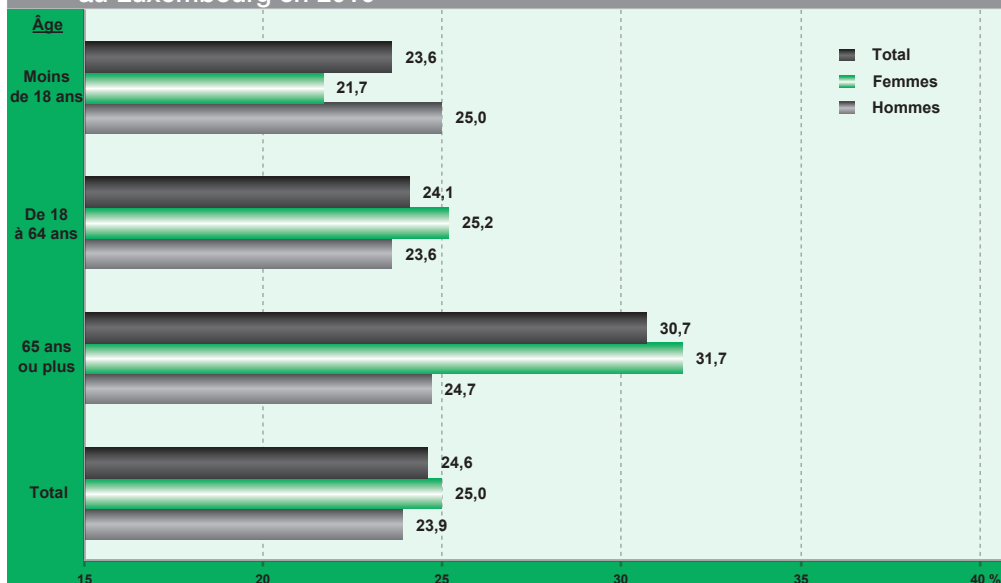
## II.7) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2019



## II.8) Taux de risque de pauvreté des enfants\* selon la nationalité\*\* au Luxembourg en 2019



## II.9) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté\* selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2019



\* L'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté mesure la gravité de la pauvreté (plus c'est proche de 100%, plus l'intensité de la pauvreté est forte). En 2019, l'écart est égal à 24,6%, ce qui signifie que la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté dispose d'un niveau de vie compris entre 75,4% et 100% du seuil de pauvreté, soit entre 1.371 € et 1.818 € par mois.

Source : Eurostat, EU-SILC

## II.10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2019



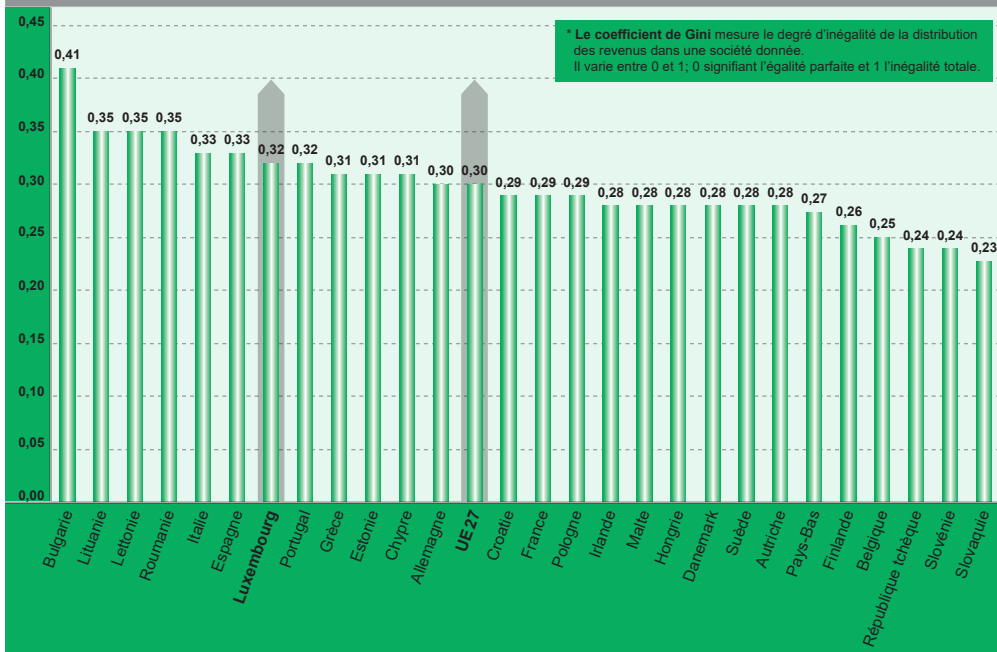
Cet indicateur, qui est une autre façon de mesurer la gravité de la pauvreté, donne le pourcentage de personnes réparties selon le genre, et dont le revenu équivalent disponible est inférieur aux seuils de 40%, 50% et 70% du revenu disponible équivalent médian (60% étant le seuil conventionnellement utilisé).

Pour 2019, cela revient à dire que 6,3% de l'ensemble de la population dispose d'un revenu équivalent inférieur à 14.544 € par an, 11% d'un revenu inférieur à 18.180 € par an et 25,2% d'un revenu inférieur à 25.452 € par an. Le revenu équivalent médian est de 36.360 € pour 2019.

Source : STATEC



## II.11) Coefficient de Gini\* dans l'UE 27 en 2019



Source : Eurostat, EU-SILC

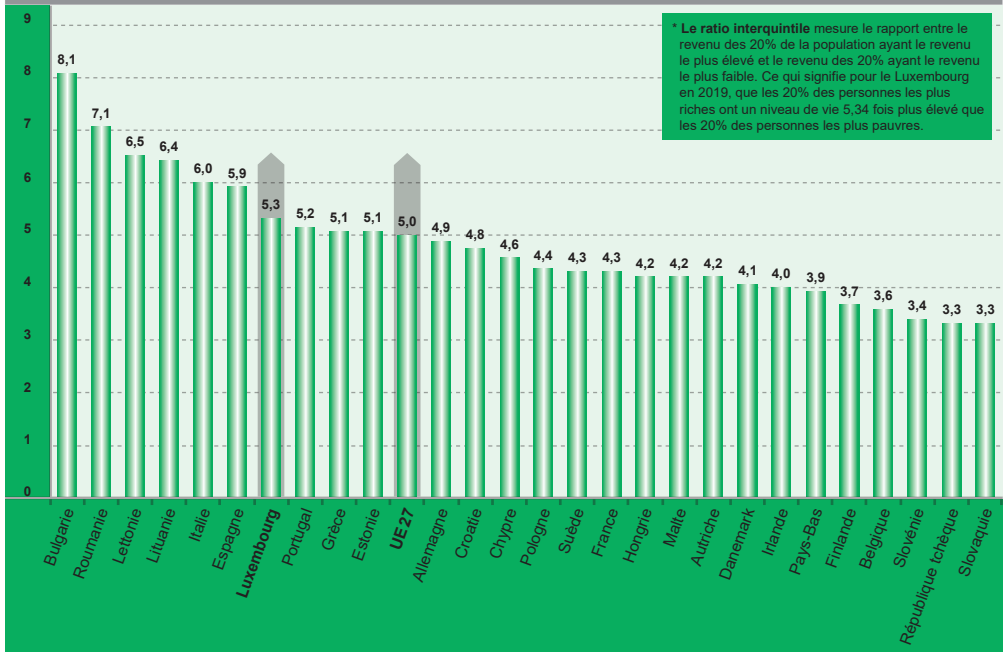
## II.12) Évolution du coefficient de Gini dans l'UE\* de 2012 à 2019



\* 2012 : taux UE27 ; 2013 à 2018 : taux UE28 ; 2019 : taux UE27

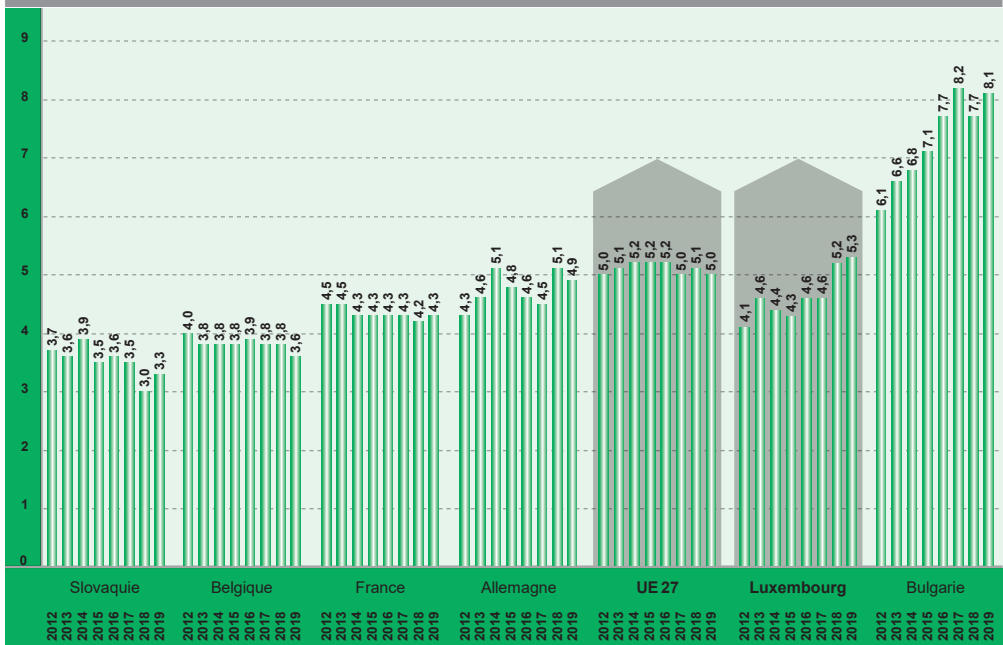
Source : Eurostat, EU-SILC

## II.13) Ratio interquintile\* dans l'UE 27 en 2019



Source : Eurostat, EU-SILC

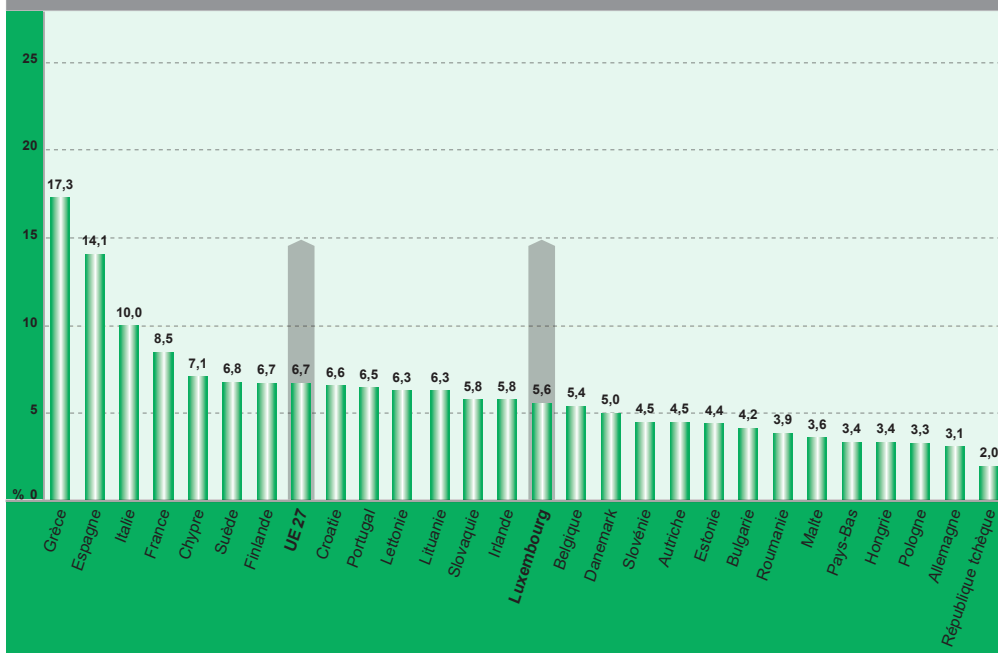
## II.14) Évolution du ratio interquintile dans l'UE\* de 2012 à 2019



\* 2012 : taux UE27 ; 2013 à 2018 : taux UE28 ; 2019 : taux UE27

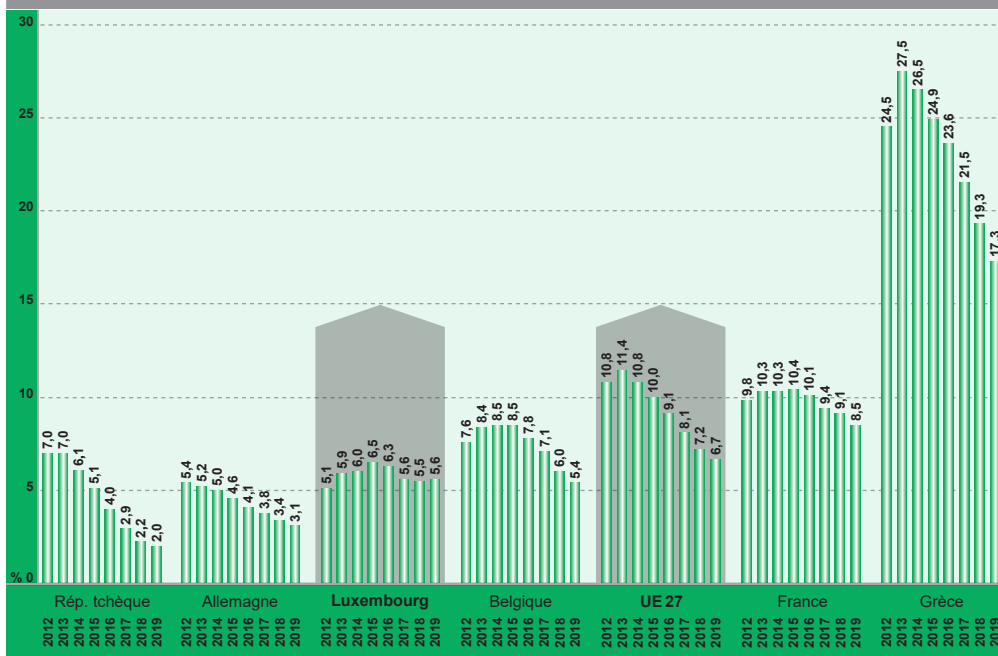
Source : Eurostat, EU-SILC

## II.15) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2019



Source : Eurostat, Labour Force Survey

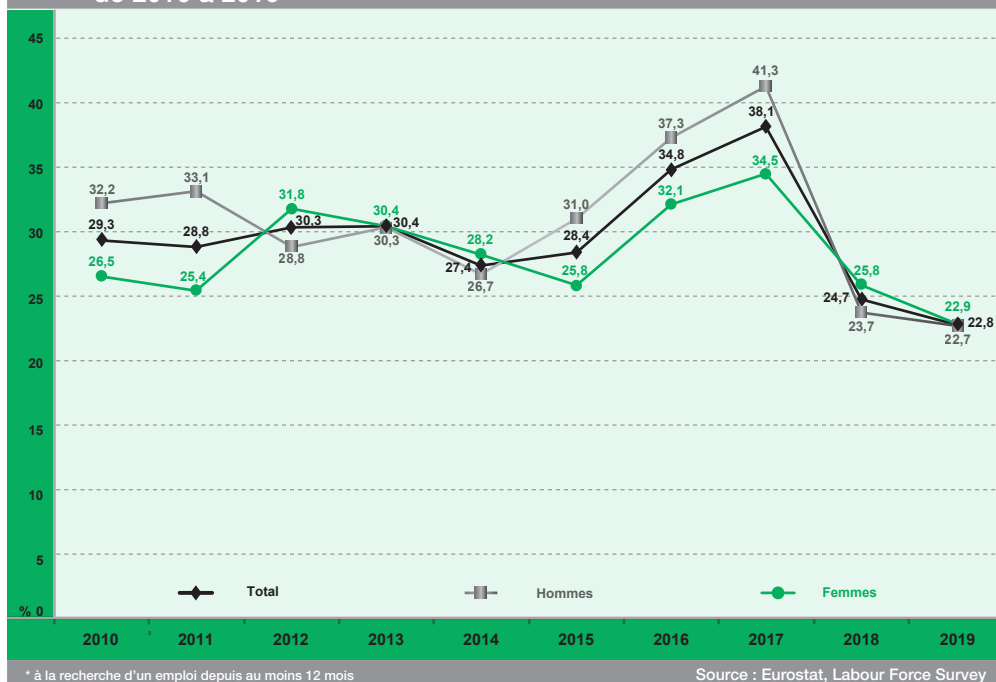
## II.16) Évolution du taux de chômage dans l'UE\* de 2012 à 2019



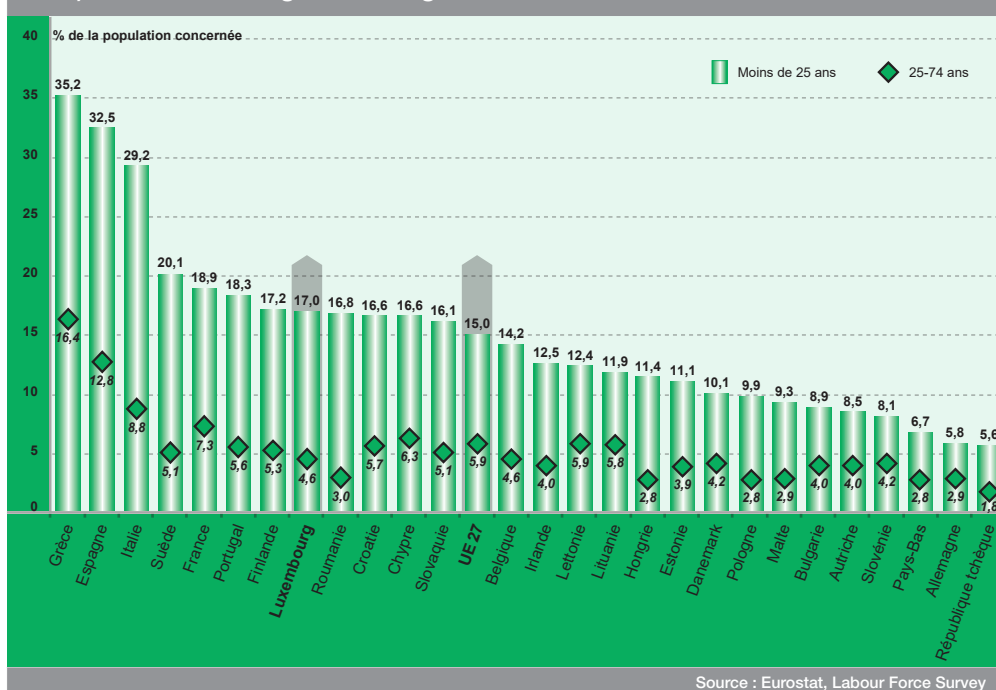
\* 2012 : taux UE27 ; 2013 à 2018 : taux UE28 ; 2019 : taux UE27

Source : Eurostat, Labour Force Survey

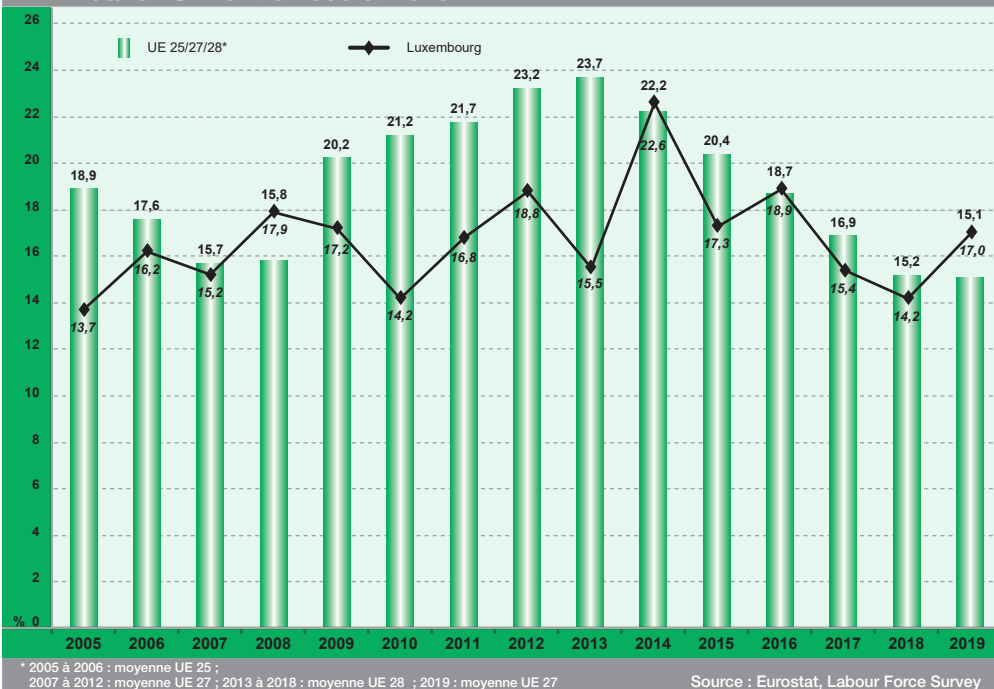
## II.17) Chômage de longue durée\* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2010 à 2019



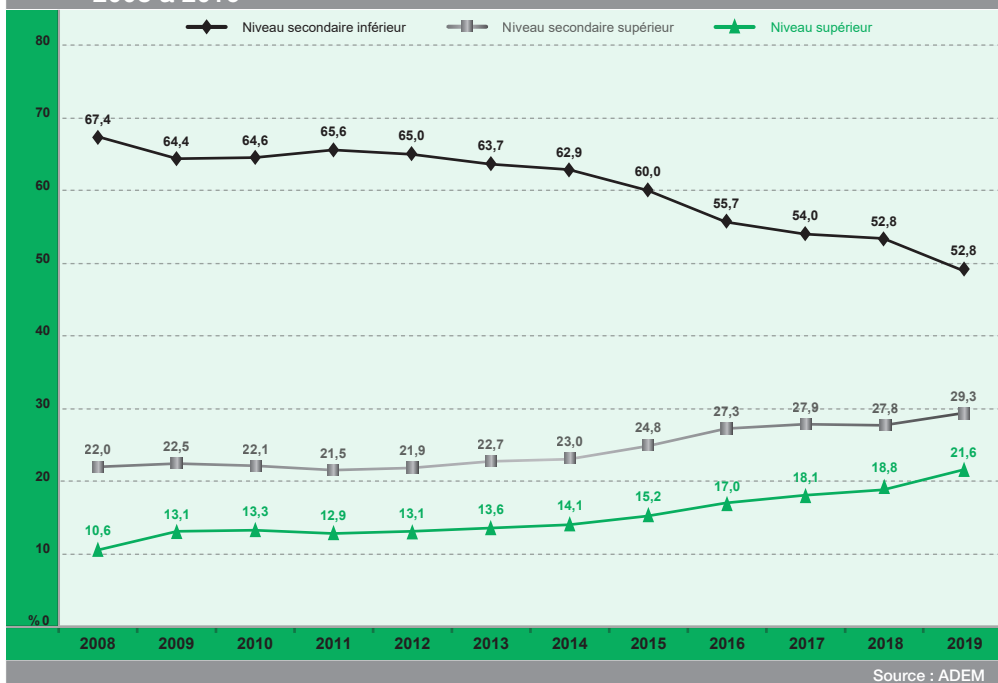
## II.18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2019



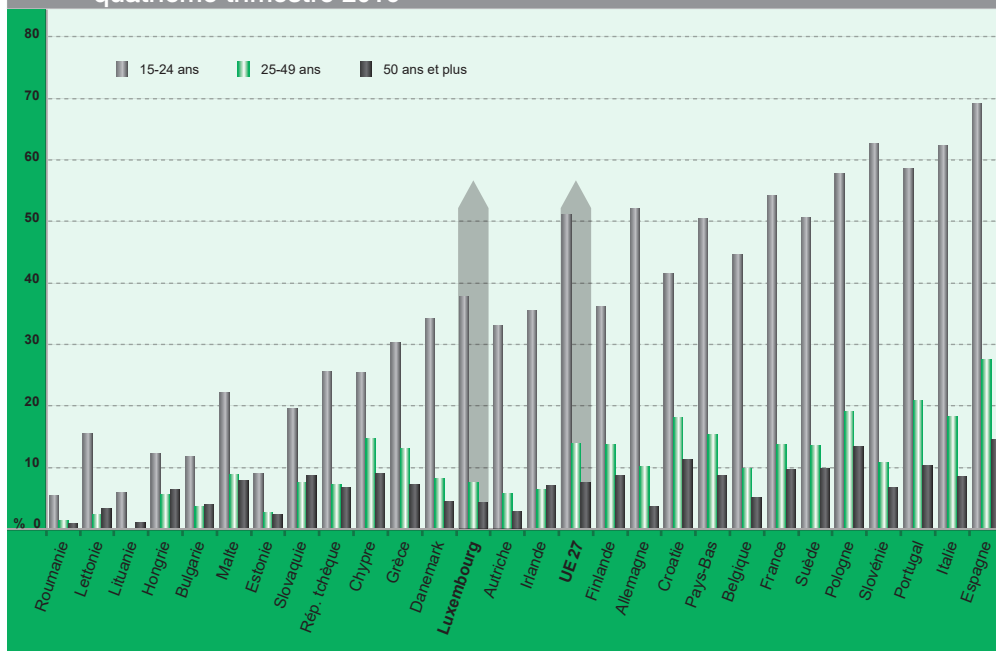
## II.19) Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE\* entre 2005 et 2019



## II.20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2008 à 2019



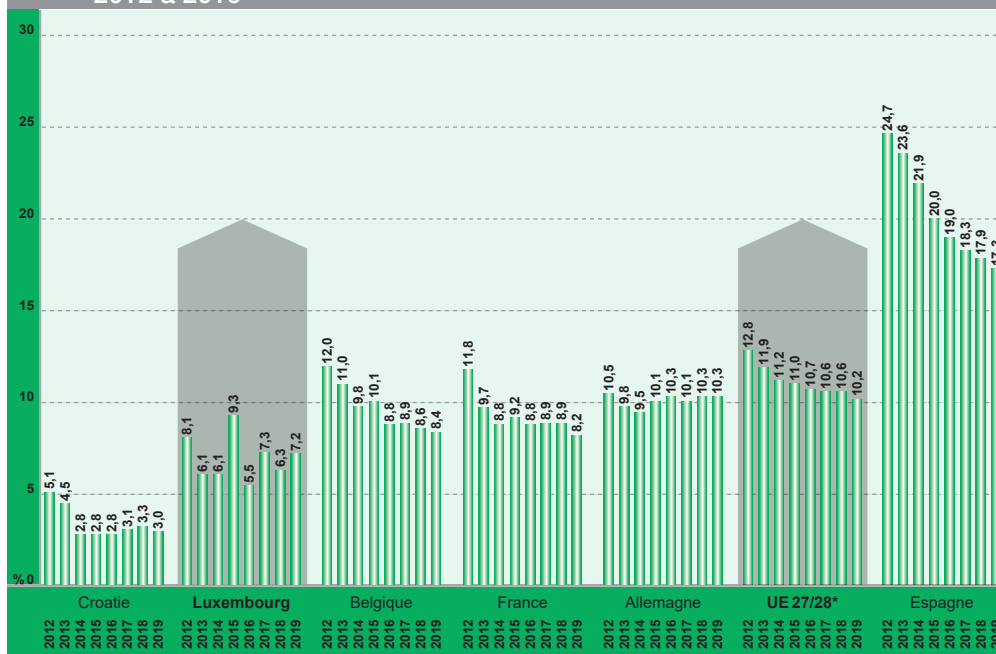
## II.21) Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 27 au quatrième trimestre 2019



Pas de chiffres disponibles pour les 25-49 ans pour la Lituanie.

Source : Eurostat, Labour Force Survey

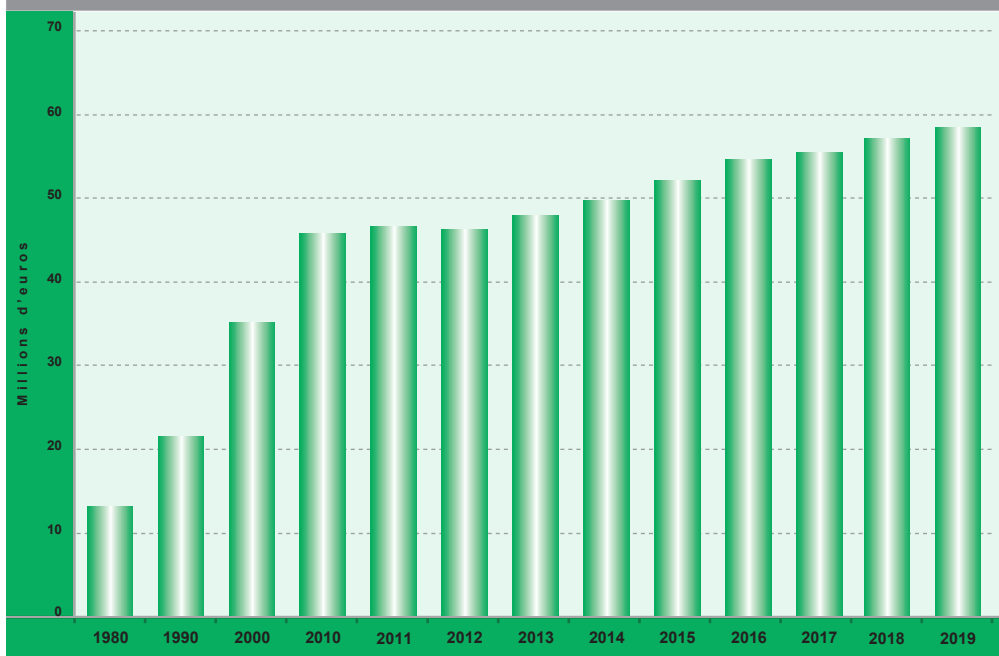
## II.22) Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE\* de 2012 à 2019



\* 2012 : taux UE 27, 2013 à 2018 : taux UE 28 ; 2019 : taux UE 27

Source : Eurostat, Labour Force Survey

### III.1.1) Évolution du PIB de 1980 à 2019



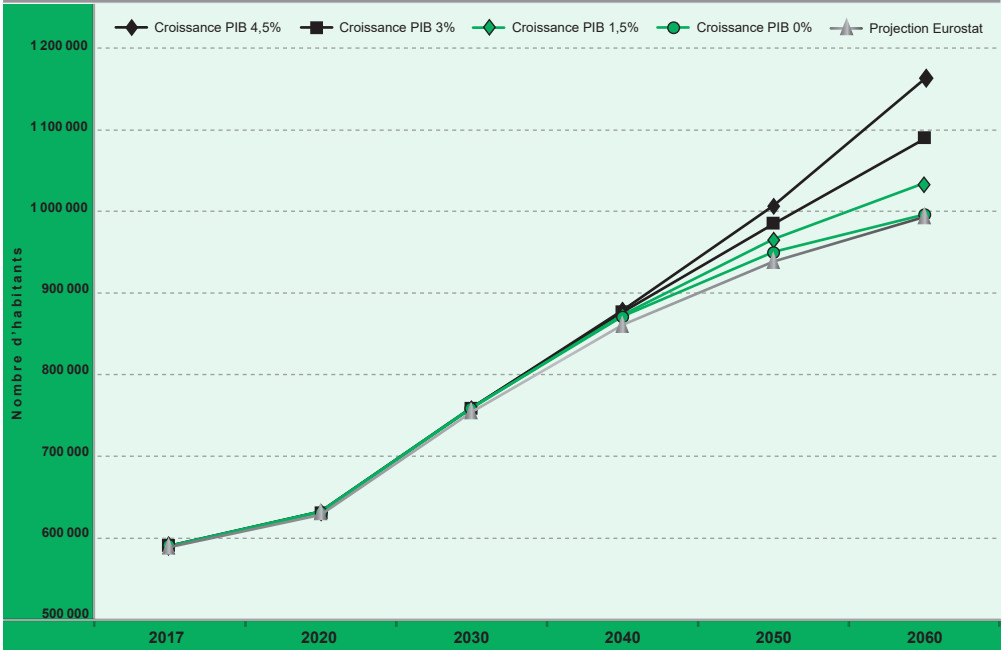
Source : AMECO

### III.1.2) Évolution du PIBien-être et de ses composants de 2009 à 2015



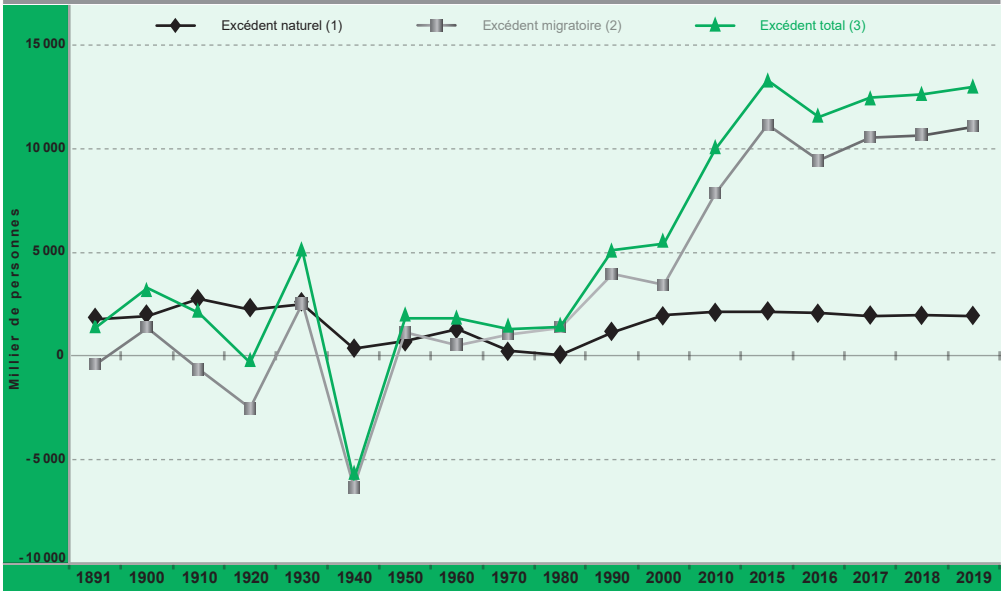
Source : STATEC

### III.2.1) Projection démographique Luxembourg – Population totale à l'horizon 2060



Source : AWG

### III.2.2) Évolution des soldes naturel, migratoire et total du Luxembourg de 1891 à 2019



(1) Excedent naturel : Différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

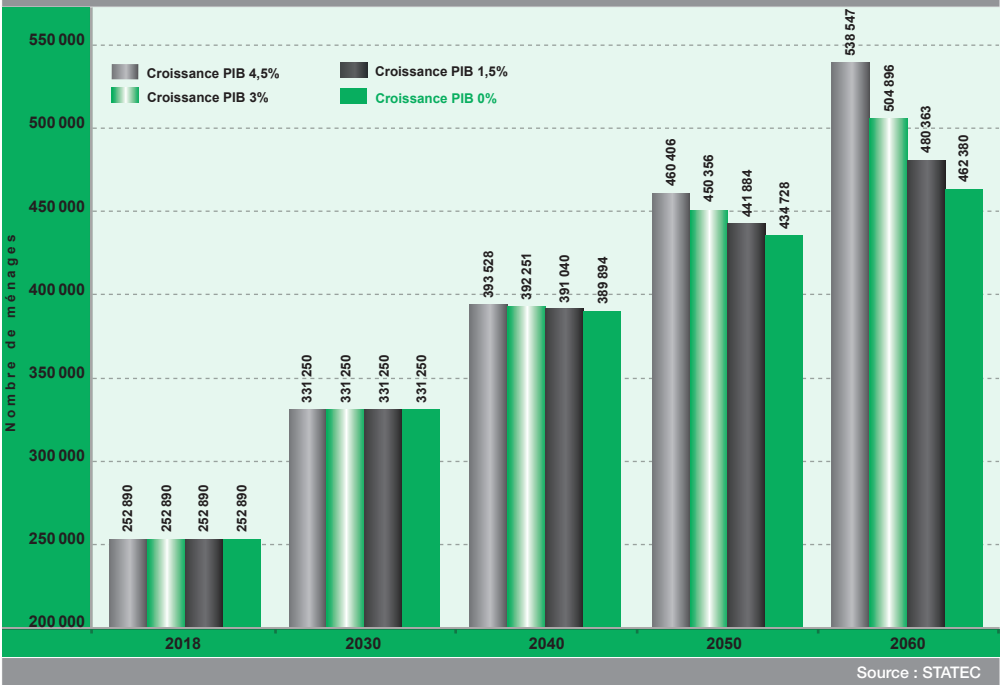
(2) Excedent migratoire : Différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire (immigration) et le nombre de personnes qui en sont sorties (émigration) au cours d'une période.

(3) Excedent total : Somme des soldes naturel et soldes migratoire enregistrés au cours d'une période.

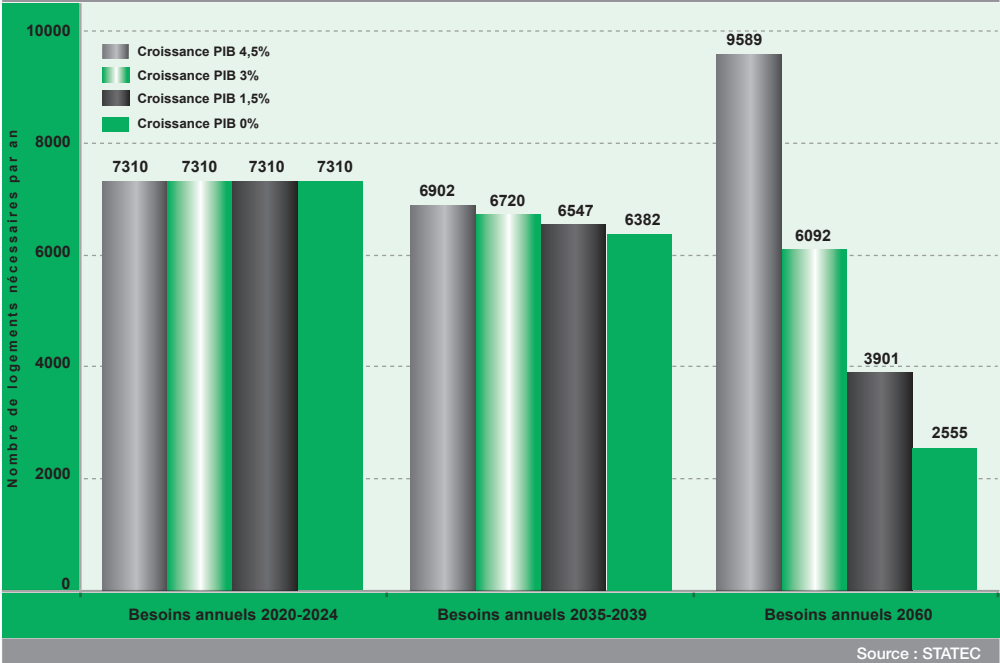
Source : STATEC



### III.3.1) Projection nombre de ménages – Luxembourg à l’horizon 2060



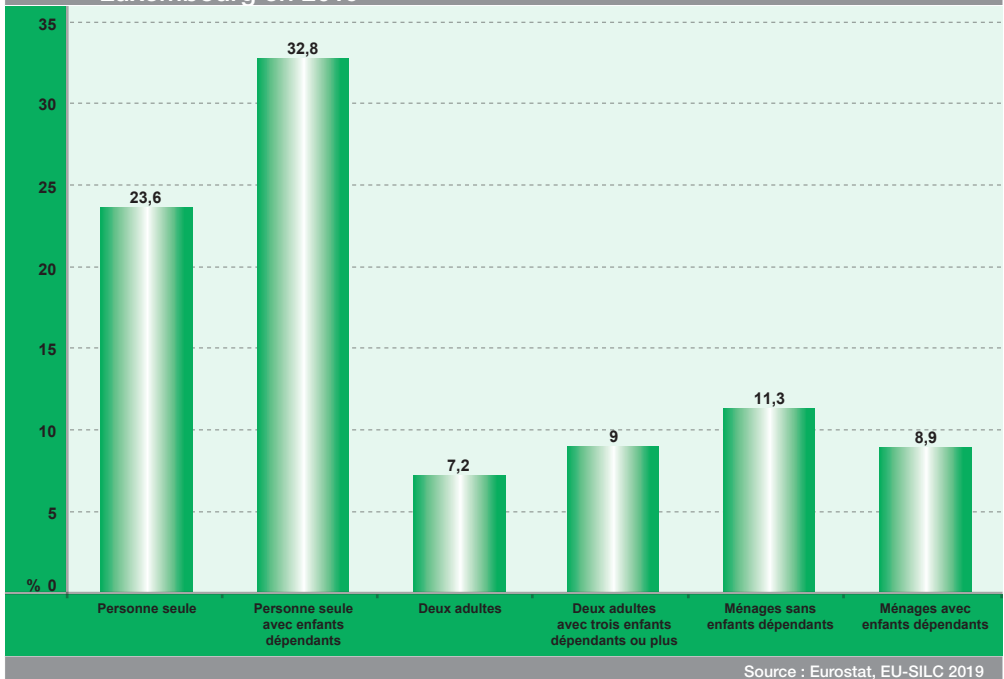
### III.3.2) Projection des besoins annuels en logement – Luxembourg en 2035 et 2060



### III.3.3) Évolution du nombre d'autorisations de bâtir accordées au Luxembourg de 2015 à 2019



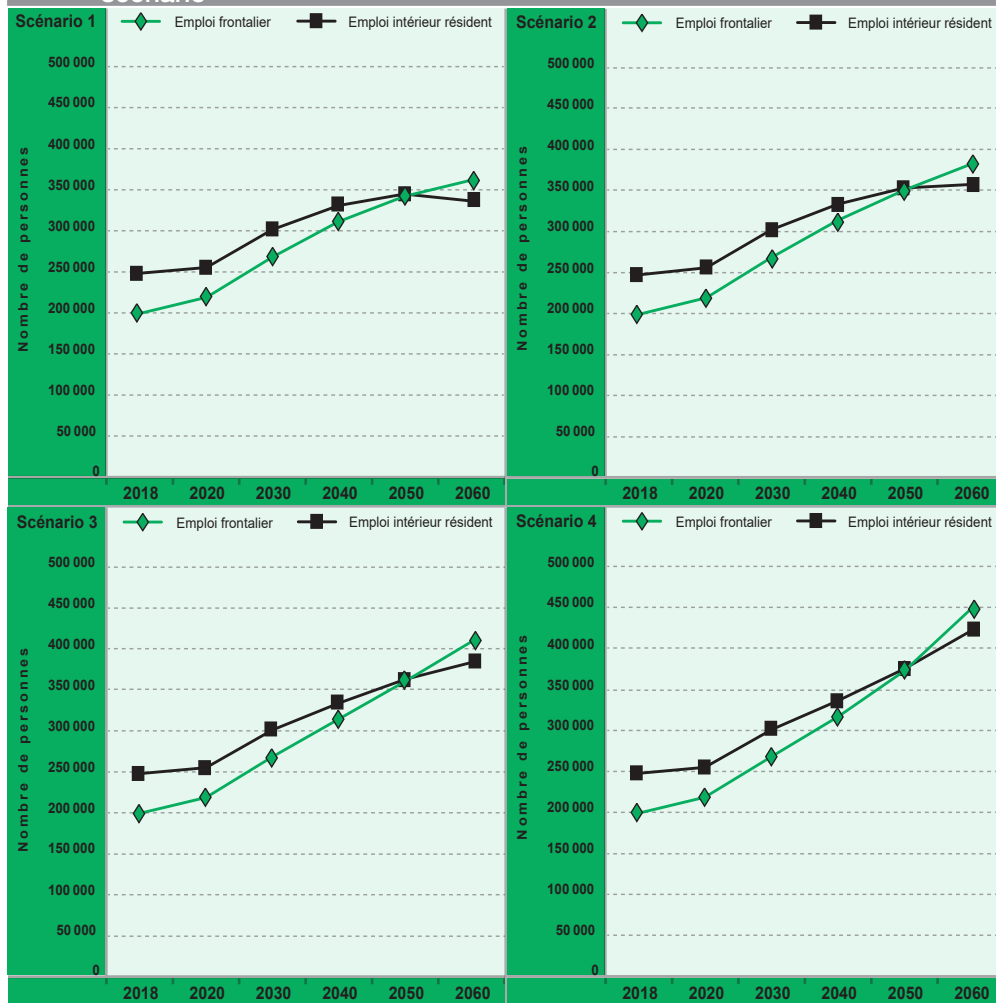
### III.3.4) Taux de surcharge des coûts du logement par type de ménage au Luxembourg en 2019



### III.4.1) Projection taux d'emploi – Luxembourg à l'horizon 2060



### III.4.2) Projection de l'emploi intérieur (frontalier et résident) – Hypothèses selon scénario

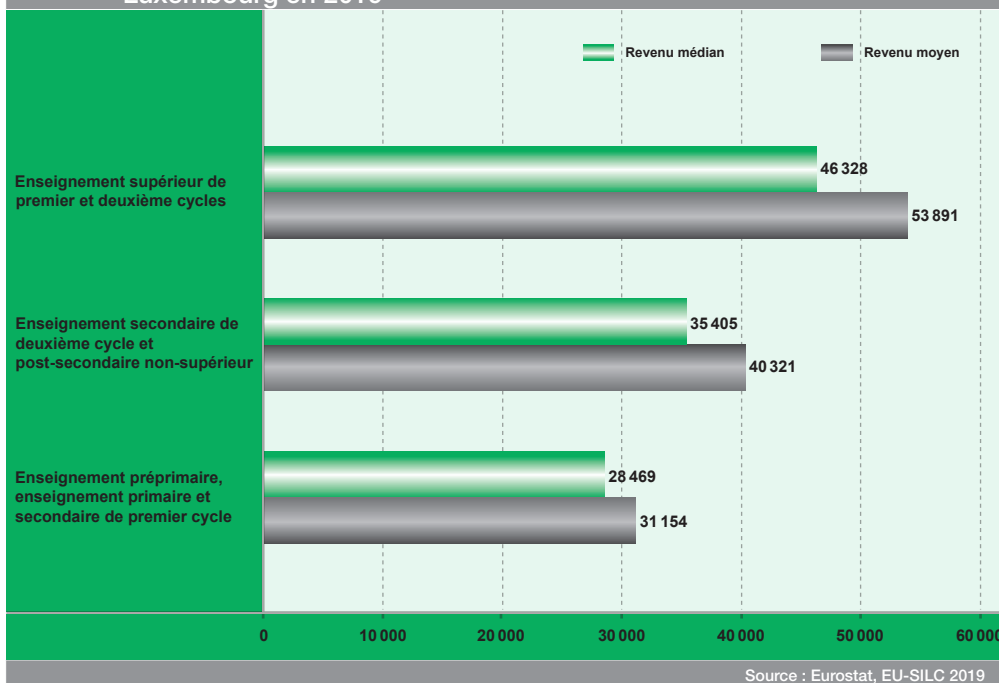


Source : STATEC

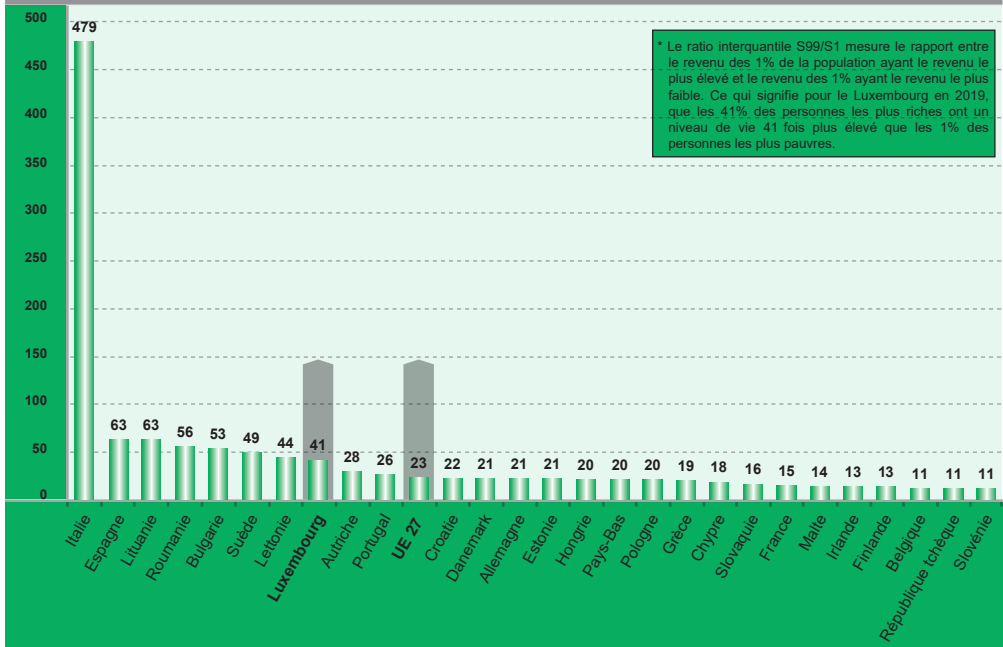
### III.5.1) Revenu moyen et médian selon l'âge au Luxembourg en 2019



### III.5.2) Revenu moyen et médian selon le niveau d'éducation atteint au Luxembourg en 2019

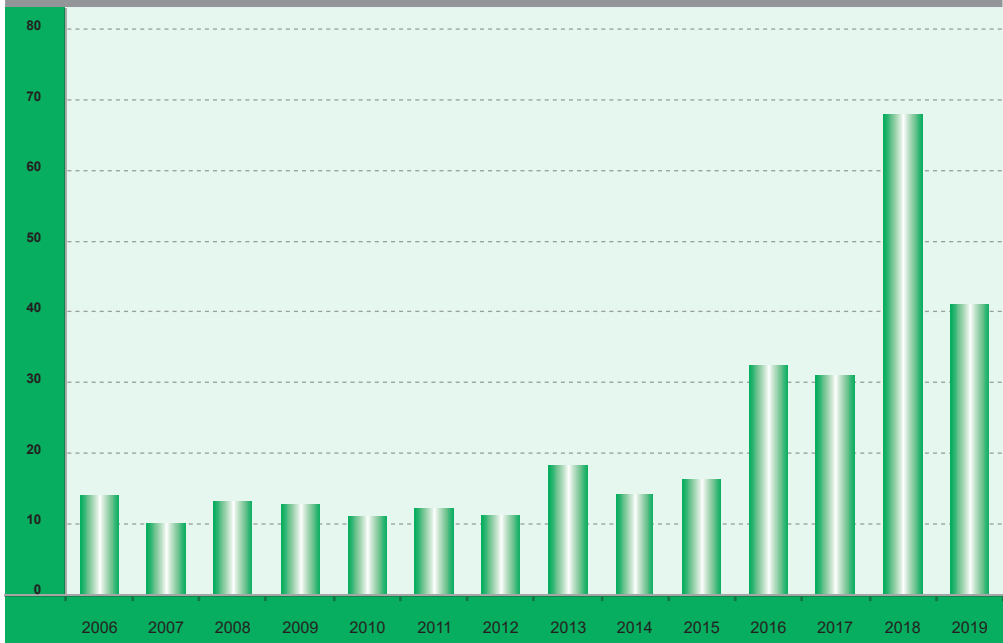


### III.5.3) Ratio interquantile S99/S1\* dans l'UE27 en 2019



Source : Eurostat, EU-SILC et PCM 2019

### III.5.4) Luxembourg : évolution du ratio interquantile S90/S1



Source : Eurostat, EU-SILC et PCM 2019

### III.5.5) Coefficient de Gini\* avant transferts sociaux (pensions exclues des transferts sociaux) dans l'UE27 en 2019



Source : Eurostat, EU-SILC 2019

### III.5.6) Luxembourg : évolution du coefficient de Gini du revenu disponible équivalent



NB : pas de données pour 2002

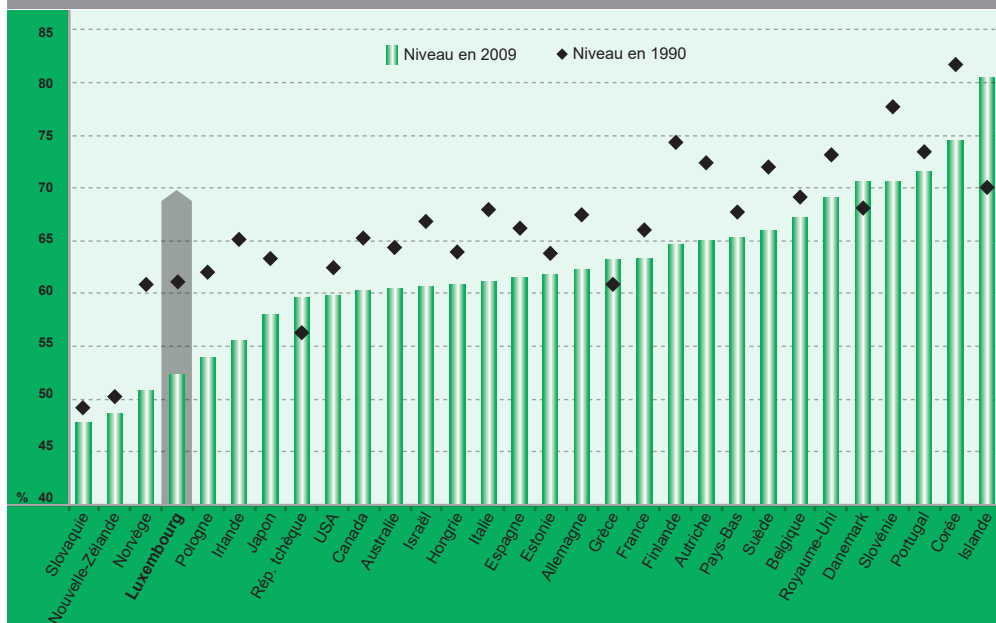
Source : Eurostat, EU-SILC 2019

### III.5.7) Luxembourg : évolution du coefficient de Gini avant transferts sociaux (pensions exclues des transferts sociaux)



Source : Eurostat, EU-SILC 2019

### III.6) Part du travail dans le revenu national dans les pays de l'OCDE, 1990<sup>a</sup>-2009<sup>b</sup>

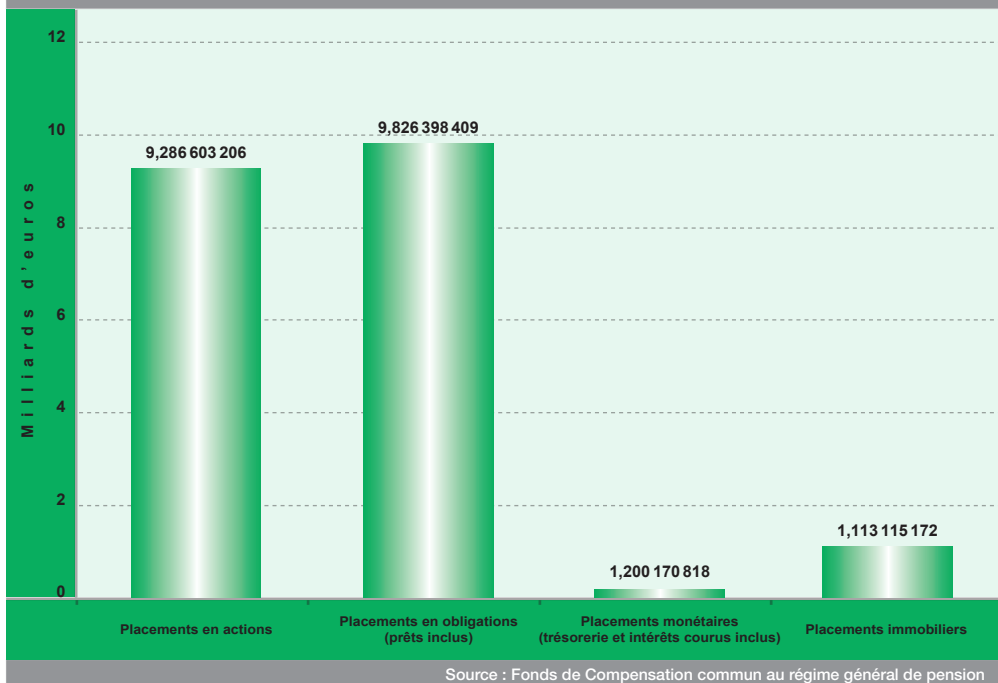


a) Allemagne et Islande : 1991 ; Estonie : 1993 ; Pologne : 1994 ; République tchèque, Grèce, Hongrie, République slovaque et Slovénie : 1995 ; Israël : 2000.  
 b) Portugal : 2005 ; Canada et Nouvelle-Zélande : 2006 ; Australie, Belgique, Irlande, Norvège et Suède : 2007 ; France, Islande, Israël, Pologne et Royaume-Uni : 2008.

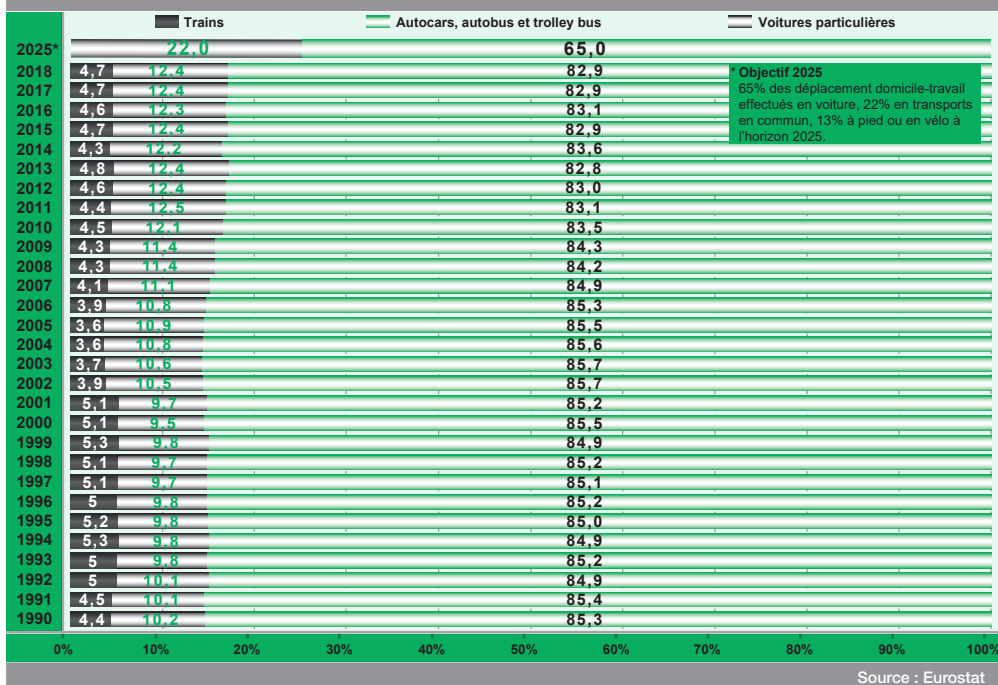
Source : OCDE



### III.7) Investissements du Fonds de compensation – Total des actifs au 31.12.2019



### III.8) Répartition du mode de déplacement des voyageurs de 1990 à 2018





# Autorenverzeichnis

BAŞAK BAĞLAYAN

Post-doctoral researcher at the University of Luxembourg, expert in business and human rights

BEATE BLÄTTNER

Prof. Dr. phil., Professorin für Gesundheitsförderung an der Hochschule Fulda, Public Health Zentrum Fulda

DAVID BÜCHEL

Psychologue du travail, Chambre des salariés (CSL)

NORBERT CAMPAGNA

Docteur en philosophie habilité à diriger des recherches, professeur-associé de philosophie à l'Université du Luxembourg et professeur de philosophie, d'histoire, d'anglais et de psychologie au Lycée de Garçons Esch

MICHEL DI FELICE

Maîtrise de droit privé Université Robert Schuman, Diplôme d'études approfondies en droit social Université Strasbourg III, Degree of Master of legal studies European Institute of Public Administration Luxembourg, Conseiller de direction auprès de la CSL

ANGEL GURRÍA

Secretary General of the OECD

HERWIG C. H. HOFMANN

Professor of European and Transnational Public Law, University of Luxembourg, FDEF, Department of Law, Robert Schuman Initiative for European Affairs

WOLFGANG KESSLER

Dr. rer. soc., Wirtschaftswissenschaftler und Publizist, ehemaliger Chefredakteur der unabhängigen christlichen Zeitschrift Publik-Forum

MARCELO LEMOS

Bachelor in Philosophie, Master-Anwärter im Post-Graduierten Programm der Bundesuniversität von Roraima (UFRR) und Koordinator des Referenzzentrums des Jesuitenflüchtlings- und Migrantendienstes (SJMR) in Belo Horizonte, Brasilien

MARTINA LIEBSCH

Diplom-Sozialpädagogin (FH), Geschäftsführerin des Katholischen Forums „Leben in der Illegalität“, Berlin

LUCA RATTI

Associate Professor of European and comparative labour law, University of Luxembourg

CAROLE RECKINGER

MSC Internationale Politik, Chargée d'études, Veille sociale et politique, Caritas Luxembourg

RACHEL RECKINGER

Food sociologist and anthropologist at the University of Luxembourg, where she is the head of the research project Sustainable Food Practices, <https://food.uni.lu> ; she is also a member of the Conseil Supérieur pour un Développement Durable

JEAN-JACQUES ROMMES

Président du Conseil économique et social (mandature 2019-2021)

SILVIA TRICARICO

Assistante, Veille sociale et politique, Caritas Luxembourg

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, Rédacteur et Editeur Sozialalmanach, Veille sociale et politique, Caritas Luxembourg

URSULA VON DER LEYEN

Präsidentin der Europäischen Kommission

MARCO WAGENER

Maîtrise en sciences économiques de l'Université Louis Pasteur à Strasbourg, Conseiller de direction à la Chambre des salariés, membre effectif du Conseil économique et social du Luxembourg

**CHRISTOPH WEIRICH**

Diplompädagoge, Chargé d'études, Veille sociale et politique, Caritas Luxembourg

**FRANK WIES**

Avocat à la Cour, associé de l'étude WIES & HERTZOG, engagé au sein d'Amnesty International Luxembourg et du Lëtzebuerger Flüchtlingsrot, membre de la Commission consultative des Droits de l'Homme

# Sozialalmanach 2007

## Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



Die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit ist nicht absolut und für immer festgeschrieben, sondern fordert eine Anpassung an den Fortschritt unserer Gesellschaft. Es stellt sich also die Frage nach einer dynamischen Weiterentwicklung der Solidaritätsinstrumente des Sozialstaats. Was bedeutet „soziale Gerechtigkeit“ heute und ist die sozialpolitische Entwicklung Luxemburgs, wie wir sie seit Mai 2006 erlebt haben, von einer solchen Dynamik erfasst? Was müssen wir tun, um soziale Gerechtigkeit nachhaltig zu gestalten?

Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg bringt Caritas sich ein in den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Der Sozialalmanach 2007 der Caritas Luxembourg soll hierzu einen inspirierenden Beitrag leisten.

DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2007

ISBN: 978-2-919974-02-3

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

# Sozialalmanach 2008

## Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2008

ISBN: 978-2-919974-04-7

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Was bedeutet „Armutrisiko“ und wie zeigt sich Armut bei Kindern? Welche Rolle spielt außerfamiliäre Betreuung? Welche Forderungen erwachsen aus den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und was wird von der „Maison Relais“ verlangt? Der Sozialalmanach 2008 legt die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit dar und zeigt Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf auf.

Der Sozialalmanach 2008 präsentiert sich als dreiteilige Publikation. Im ersten Teil wird die Entwicklung der sozialen Lage Luxemburgs von Mai 2007 bis April 2008 kommentiert. Der zweite Teil enthält Beiträge zum Schwerpunkt „Kinderarmut & Bildung“, beleuchtet aus nationalen sowie internationalen Perspektiven. Im dritten Teil sind wichtige Statistiken zusammengetragen.

# Sozialalmanach 2009

## Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2009

ISBN: 978-2-919974-06-1

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

So unterschiedlich die Ausprägungen des Systems der sozialen Sicherung auch ausfallen mögen, allen Ländern gemeinsam sind die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels. Dieser gesellschaftliche Wandel schlägt sich in den veränderten Arbeitsverhältnissen, neuen sozialen Lebensformen und in einem anderen Altersaufbau der Bevölkerung nieder. Dieser gesellschaftliche Wandel verändert auch das System der sozialen Sicherung.

Mehr und mehr droht in vielen Ländern die Gefahr, dass Gesellschaften auseinander brechen. Auch in Luxemburg ist der soziale Zusammenhalt Veränderungen ausgesetzt. Das politische Ziel, für alle soziale Sicherheit zu gewährleisten braucht neue Lösungswege. Da diese durchaus unterschiedlich ausfallen können, ist die Diskussion, wie und ob das System sozialer Sicherung angesichts des gesellschaftlichen Wandels Armut vermeiden hilft, oder erst entstehen lässt, damit keineswegs am Ende, sondern erst an ihrem Anfang angelangt.



# Sozialalmanach 2010

## Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2010

ISBN: 978-2-919974-07-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Die Wirtschaftskrise hat einige Steine ins Triebwerk des Luxemburger Modells katapultiert. Mehr denn je sind alle Akteure des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens gefragt, um mit neuen Ideen die Zukunft des Landes positiv zu beeinflussen.

Die Zukunft soll nachhaltiger gestaltet werden, da sind sich alle einig. Was das allerdings genau zu bedeuten hat, da gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Einige meinen nur das Überleben eines eigentlich nicht nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, während andere das System in Frage stellen. Wenn zumindest erwiesen ist, dass Wachstum allein keinen Wohlstand für alle bringt, bleibt die daher notwendige Umverteilung eine schwierige Angelegenheit. Bleibt aber trotzdem die Frage des Wachstums: wir können uns ein energie- und ressourcenfressendes Wachstum überhaupt nicht leisten. Wie sollen nun die Wirtschaft der Zukunft und eine gerechte Verteilung des Wohlstands aussehen?

# Sozialalmanach 2011

## Schwerpunkt: Leben in Luxembourg 2020



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Diese Ausgabe dreht sich um die Zukunftsvorstellung und -kraft Luxemburgs im Horizont der 2020-Strategien. Es steht die Frage im Raum, ob Luxemburg noch in der Lage ist eine politische Vision zu formulieren und diese mit den Menschen, mit denen wir zusammenleben und -arbeiten umzusetzen! Große Anstrengungen werden von Seiten der Politik, ihrer Verwaltung, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft gemacht, um immer wieder zu kurzfristigen Lösungen und Kompromissen zu kommen. Der so genannte Sozial-Dialog soll nun wieder angekurbelt werden. Sind die altbewährten Rezepte noch ausreichend, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern oder muss Luxemburg bereits heute zeigen, dass es kreative Lösungen zustande bringen kann und, im Geiste der europäischen Strategien, eine Wissensgesellschaft geworden ist, die es versteht mit seinen Ressourcen zu haushalten?

## Sozialalmanach 2011

ISBN: 978-2-919974-10-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

# Sozialalmanach 2012

## Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2012

ISBN: 978-2-919974-11-5

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Luxemburg soll sparen, dabei wird Wohnen eine immer teurere Angelegenheit, nachhaltiges Wohnen erst recht. Stimmen in Gesellschaft und Politik vertreten: da mehr Menschen in Luxemburg wohnen wollen (Stichwort: Wirtschaftswachstum, Sozialabsicherung), müssten alle näher zusammenrücken, einerseits aus Naturschutz- und Energieeinspargründen, aber auch andererseits um das Wohnen an die Veränderungen in der Gesellschaft anzupassen. Die Diskussionen bleiben oft an quantitativen Elementen hängen, die fundamentalen Bedürfnisse der Menschen werden vielfach außer Acht gelassen und es wundert nicht, dass die Menschen sich nicht freiwillig in Verzicht üben wollen. Ist die Wohnqualität dabei nicht längst vielerorts auf der Strecke geblieben? Auf dem Weg zum europäischen Niedrigstenergiestandard ist die Luxemburger Gesellschaft gefordert sich der Frage anzunehmen: „Wie möchten wir künftig wohnen?“ Und die Politik ist gefordert, dass Wohnen in Zukunft wieder bezahlbar wird.

# Sozialalmanach 2013

## Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2013

ISBN: 978-2-919974-14-6

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (SSIG) werden als solche auf Länderebene bestimmt, unterliegen aber ab dann EU-Recht. Die SSIG wurden auf Grund ihrer Spezifität von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Diese unvollständige Regelung ist aber mehr ein Problem als ein Freiraum – erkennbar am Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts und der Sichtweise des europäischen Gerichtshofes. Es folgen ein Plädoyer für eine universelle Auslegung der Tragweite der SSIG und die Forderung einer sektoriellen Richtlinie, das Inventar der luxemburgischen SSIG und der luxemburgischen Rechtsprechung, ein konkreter Fall einer Beschwerde und eine Analyse der unterschiedlichen Organisation der sozialen Dienste in Europa sowie die damit ungleiche Ausgangslage bei der Definition eines sozialen Modells für Europa. Es wird gefordert, Sozialdienste anders zu behandeln als rein wirtschaftliche Dienste, staatliche Subventionen für Sozialdienste abzusichern und öffentliche Ausschreibungen für soziale Dienstleister zu öffnen.

# Sozialalmanach 2014

## Schwerpunkt: Recht op Aarbecht



NATHALIE GEORGES, DANIELLE SCHRONEN,  
ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2014

ISBN: 978-2-919974-16-0

Bezug:

Caritas Luxembourg  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Eingeleitet durch ein Vorwort des Arbeitsministers und eine Position der europäischen Kommission durch eine Direktorin sowie durch Aussagen von Kindern, die unter der Arbeitslosigkeit der Eltern leiden, stellt sich die Frage des Rechts auf Arbeit in einem sich verändernden Arbeitsmarkt. Wie steht es um das 1948 im Artikel 23 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen festgehaltene Recht? Wie entwickelt sich die Rechtssituation konfrontiert mit Globalisierung, Wirtschaftskrise und Umweltproblemen? Zeigen die traditionellen Instrumente (wie die Tripartite, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,...) noch Wirkung? Welche Erfahrungen wurden gemacht? Was hat man daraus gelernt? Ist das Recht auf Arbeit auch ein Garant für Integration oder ist Arbeit eher ein Diskriminierungsfaktor? Was kann man von den Erfahrungen in den Nachbarländern lernen? Welche neuen Wege – krisensicher und menschenwürdig – zeichnen sich ab?

# Sozialalmanach 2015

## Schwerpunkt: Steiergerechtheit



NATHALIE GEORGES, DANIELLE SCHRONEN,  
ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2015

ISBN: 978-2-919974-18-4

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Vorab fällt auf, dass Steuergerechtigkeit nicht an einem Kriterium festgemacht werden kann, sondern dass eine Vielfalt von Faktoren ausbalanciert werden müssen: Einkommen aus Arbeit und solche aus Kapital, geringe Einkommen gegenüber hohen, Privathaushalte gegenüber Unternehmen, direkte und indirekte Steuern, usw. Wie soll z.B. Grundbesitz besteuert werden? Zudem darf man sich nicht allein auf die Steuern konzentrieren, auch die Sozialabgaben, Lohnersatzleistungen und Sozialtransfers müssen in Betracht gezogen werden. Kann man nachhaltigeres Wirtschaften (sowohl in Haushalten als auch in Unternehmen) durch Steuern beeinflussen und wie wären diese zu gestalten? Viele weitere Fragen stellen sich und bedürfen einer sorgfältigen Analyse. Das luxemburgische Steuersystem hat darüber hinaus ein internationales Umfeld, das berücksichtigt werden will. Es zeigt sich daher die Notwendigkeit einer ausführlichen Diskussion, die Wissenschaftler, Sozialpartner sowie die Zivilgesellschaft mitgestalten können.

# Sozialalmanach 2016

## Schwerpunkt: Inegalit iten



NATHALIE GEORGES, DANIELLE SCHRONEN,  
ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2016

ISBN: 978-2-919974-19-1

Bezug:

Caritas Luxembourg  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Die meisten Länder hatten in der Vergangenheit Schwierigkeiten, Fortschritte beim Wachstum zu erzielen ohne dass parallel Ungleichheiten zunahmen, was wiederum zu Verlusten bei der Leistungsfähigkeit und somit beim Wachstum führte. Die Bekämpfung von Ungleichheiten ist wesentlich für eine nachhaltige Entwicklung. Während in Luxemburg eine Reihe von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen entstehen, bleibt doch viel Luft nach oben. Die Probleme der Jugendlichen in Bezug auf Schule und Chancengleichheit lassen darauf schließen, dass der soziale Aufzug nicht funktioniert. Krankheit und Armut bedingen sich undverst rken einander. In Bezug auf Ungleichheiten in der frühen Kindheit birgt die öffentliche frühkindliche Bildung sowohl Chancen als auch Risiken. Andere Quellen der Ungleichheit in Luxemburg stellen das Phänomen der „working poor“, die Situation bei den unteren Segmenten des Wohnungsmarktes oder verschiedene Diskriminierungen dar. Schlussendlich, wenn die Sozial- und Solidarwirtschaft kein Allheilmittel ist, so vermag sie dennoch Ungleichheiten nachhaltig zu reduzieren.

# Sozialalmanach 2017

## Schwerpunkt: Lëtzebuerg 2060 – 1,1 Mio Awunner?



NATHALIE GEORGES, DANIELLE SCHRONEN,  
ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2017

ISBN: 978-2-919974-20-7

Bezug:

Caritas Luxembourg  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Ein dauerndes Wachstum in einer begrenzten Umwelt ist problematisch, es hat Auswirkungen in vielen Bereichen, so beeinflusst die Digitalisierung der Wirtschaft die Arbeitsmärkte, die Trink- und Abwasserreserven sind auch endlich angesichts eines ungebremsen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums. Die Identitäten und das Gefühl der Zugehörigkeit sind Elemente des sozialen Zusammenhalts und des Wohlbefindens – Elemente, die aktuell durch die Angst der Einwohner vor einer ungewissen Zukunft gekennzeichnet sind. Eine politische Bildung der Jugendlichen wie auch der etwas Älteren ist unabdingbar, um die Teilnahme aller an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu gewährleisten. Ein genauerer Blick auf die Migrantinnen in Luxemburg und ihre Partizipation lässt erkennen, dass das Angebot an spezifischen Integrationsaktivitäten doch sehr begrenzt ist. Im Hinblick auf die Veränderungen auf dem Weg zu einer digitalisierten Gesellschaft, die in Netzwerken funktioniert, erscheint die Gemeinnützigkeit als Motor der Resilienz. Der Rifkin-Bericht skizziert eine erfolgreiche Zukunft dank neuer Technologien, deren mögliche negative soziale Auswirkungen zu mildern sind. In einem offenen und innovativen Luxemburg müssen Städte geplant und organisiert werden, damit sie resilient werden. Die nachhaltigen Entwicklungsziele der UN sind weder kompatibel mit einem ungezügelt wirtschaftlichen Wachstum, noch mit einem so genannten „qualitativen“ Wachstum, das schwer fassbar ist. Die Wirtschaft ist aufgerufen, sich zu ändern: der Wechsel von einer linearen Wirtschaft zu einem Kreislauf-Konzept erscheint sehr vielversprechend. Auch im Wohnungsbau sind die demographischen Realitäten und neue Lebensstile zu berücksichtigen. Herausforderungen, die es anzunehmen gilt und Potenzial für eine echte Revolution!



# Sozialalmanach 2018

## Schwerpunkt: D'sozial Kohesioun um Spill?



NATHALIE GEORGES UND ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2018

ISBN: 978-2-919974-22-1

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Nachhaltiges Wohnen, soziale Dienstleistungen, Recht auf Arbeit, Steuer-gerechtigkeit, Ungleichheiten und „Lëtzebuerg 2060 – 1,1 Mio Awunner?“ – so lauteten die Schwerpunktthemen seit 2012. Das Thema von 2018 sieht sich da in logischer Folge, mit demjenigen von 2017 und dem folgenden von 2019 bildet es sogar eine Art Trilogie. Gemeinsam ist all diesen Themen, dass es um die Zukunft geht: „Wie in Luxemburg leben?“

Theoretische, philosophische aber auch ganz praktische Voraus-überlegungen, -bedingungen und -setzungen werden von den verschiedenen nationalen und internationalen Autoren dargelegt, angestellt, vorgestellt und aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Dabei reicht die Spannweite von Vordenkern des Liberalismus, der sozialen Seite der EU, und den Einsatzmöglichkeiten der Roboter über das „PIBien-être“ und das bedingungslose Grundeinkommen zum Zusammenhang zwischen sozialer Kohäsion und Nachhaltigkeit.

# Sozialalmanach 2019

## Schwerpunkt: Qualitative Wuesstem



Das Thema von 2019 sieht sich in logischer Folge mit denjenigen seit 2012, vor allem aber bildet es mit jenen von 2017 und 2018 eine Trilogie: Lëtzebuerg 2060 – 1,1 Mio Awunner? sowie D'sozial Kohesioun um Spill? Gemeinsam ist all diesen Themen, dass es um die Zukunft geht: „Wie in Luxemburg leben?“

Theoretische und philosophische Ansätze werden genauso wie handfeste Fragestellungen der kurz- mittel- und langfristigen Politik von den verschiedenen nationalen und internationalen Autoren dargelegt, angestellt, vorgestellt und aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Dabei geht es sowohl um Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen der Wachstumsprozesse als auch Begründungen für eine Neuorientierung. Die Großregion wird dabei ebenso in den Blick genommen wie die Kreislaufwirtschaft, die Landesplanung und Herausforderungen durch die Digitalisierung.

CAROLE RECKINGER, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2019

ISBN: 978-2-919974-24-5

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

# Sozialalmanach 2020

## Schwerpunkt: Vieillissement



CAROLE RECKINGER, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2020

ISBN: 978-2-919974-26-9

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Der Sozialalmanach 2020 mit dem Thema „Vieillissement“ schließt sich an die letzte Themenfolge an: „Lëtzebuerg 2060 – 1,1 Mio Awunner?“ (2017), „D’sozial Kohesioun um Spill?“ (2018) und „Qualitative Wuesstem“ (2019). Gemeinsam ist all diesen Themen, dass es um die Zukunft geht: „Wie in Luxemburg leben?“

Überlegungen zur Überalterung der Gesellschaft werden von den verschiedenen nationalen und internationalen Autoren dargelegt, angestellt, vorgestellt und aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Dabei geht es sowohl um die demografische Entwicklung und die Folgen für die Alterssicherungssysteme (Renten- und Pflegeversicherung), als auch um Teilaspekte wie die Zufriedenheit (noch) aktiver Senioren bei der Arbeit, psychische Gesundheit sowie den Zusammenhang zwischen Altern und Klimawandel. Auch auftretende Chancen werden beleuchtet, aber auch die Situation älterer Menschen: digitale Betreuungskonzepte, Wohnen, Spiritualität und Kultur sowie Situationen zum Lebensende.







## Autoren und Autorinnen

Başak Bağlayan · Beate Blättner  
David Büchel · Norbert Campagna  
Michel Di Felice · Ángel Gurría  
Herwig C. H. Hofmann · Wolfgang Kessler  
Marcelo Lemos · Martina Liebsch  
Luca Ratti · Carole Reckinger  
Rachel Reckinger · Jean-Jacques Rommes  
Silvia Tricarico · Robert Urbé  
Ursula Von der Leyen · Marco Wagener  
Christoph Weirich · Frank Wies

*Der Markt allein löst nicht alle Probleme, auch wenn man uns zuweilen dieses Dogma des neoliberalen Credo glaubhaft machen will. Es handelt sich um eine schlichte, gebetsmühlenartig wiederholte Idee, die vor jeder aufkeimenden Herausforderung immer die gleichen Rezepte herauszieht.*

*Die Zerbrechlichkeit der weltweiten Systeme angesichts der Pandemie hat gezeigt, dass nicht alles durch den freien Markt gelöst werden kann und dass – über die Rehabilitierung einer gesunden Politik hinaus, die nicht dem Diktat der Finanzwelt unterworfen ist – wir “die Menschenwürde wieder in den Mittelpunkt stellen müssen. Auf diesem Grundpfeiler müssen die sozialen Alternativen erbaut sein, die wir brauchen.“...*

*Die weltweite Gesellschaft weist schwerwiegende strukturelle Mängel auf, die nicht durch Zusammenflicken oder bloße schnelle Gelegenheitslösungen behoben werden. Es gibt Dinge, die durch neue Grundausrichtungen und bedeutende Verwandlungen verändert werden müssen.*

*Papst Franziskus in N° 168/179 seiner Enzyklika „Fratelli Tutti“, 17. September 2020*



**Der Sozialalmanach 2021 der Caritas bringt Fragen zur sozialen Entwicklung Luxemburgs auf den Punkt: Raus aus der Kris – mee wou hin?**

**Das soziale Jahr April 2020 – März 2021 in Luxemburg**

Die Regierungsarbeit bestand vor allem aus Krisenbewältigung

Regierungsarbeit nach furiosem Beginn schon am Ende?

Armut, Wohnungsfrage und Klimawechsel bleiben wesentliche Probleme

**Wéi ee Lëtzebuerg fir muer?,  
beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven**

Die Krise bietet auch die Möglichkeit, die Zukunft anders zu gestalten

Eine gerechtere Wirtschaft und mehr Solidarität sind möglich

Ein „weiter so wie bisher“ ist keine Option

**Die soziale Entwicklung in Zahlen**

Soziale Ziele der Europa-2020-Strategie verfehlt

Die Pandemie vergrößert bestehende Ungleichheiten noch

Paradigmenwechsel notwendig für eine humanere Wirtschaft

