

Interview mit Nicolas Buck (FEDIL)

# „Luxemburg ist nicht zu klein – wenn die Zusammenarbeit mit den Grenzregionen stimmt!“

Im *forum*-Interview erläutert Nicolas Buck, Präsident des Industriellenverbandes FEDIL, warum die Industrie noch einen Platz in Luxemburg beansprucht und wie sich die zukünftige Aufgabenverteilung in der Grenzregion entwickeln sollte.

*Vor einigen Wochen hat Finanzminister Pierre Gramegna erklärt, dass die luxemburgische Wirtschaft für ihre weitere Entwicklung nur auf ihren Stärken aufbauen solle. Sie haben darauf in einem Tweet geantwortet, der Finanzminister hätte mit dieser Formulierung der luxemburgischen Industrie eine Zukunft in Luxemburg abgesprochen. Können Sie uns die unterschiedlichen Ansätze erklären, die sich dahinter verbergen?*

Nicolas Buck: Einen Teil der Argumentation von Herrn Gramegna kann ich nachvollziehen und zwar seine Behauptung, dass wir uns in einigen Bereichen, wie beispielsweise der Fonds-Industrie, ein Know-how aufgebaut und eine kritische Masse erreicht haben und wir deshalb auf diese Stärken aufbauen sollten, um den Sektor weiterzuentwickeln und zu diversifizieren.

Weniger einverstanden war ich mit seiner Aussage, dass wir andere Bereiche ausgrenzen sollten, in welchen wir scheinbar we-

niger bestehende Stärken hätten. Warum sollten wir zukünftige Investitionen in der Chemie ausschließen? Etwa weil die Uni keine Chemie-Abteilung hat oder weil es hierfür kein Cluster bei Luxinnovation gibt? Nein, das wäre zu kurz gegriffen, genauso wie es übertrieben wäre, zu glauben, dass eine gewisse Abteilung an der Uni oder ein Cluster bei Luxinnovation ausreichen würden, um einen entsprechenden Sektor zu entwickeln.

Herr Gramegna hat Recht, wenn er auf die notwendige Attraktivität oder die Stärken des luxemburgischen Umfelds für Betriebe hinweist, um Investitionen zu ermöglichen. Doch bei Themen wie Wertschöpfungskette oder technologischer Entwicklung kann man die Analyse nun wirklich nicht auf Luxemburg begrenzen.

Bleiben wir beim Beispiel der chemischen Industrie: Wir sind nur 2 bis 3 Stunden Autofahrt von den großen Petrochemie-Standorten am Rhein und der Nordsee

entfernt. Wenn die Produktion aus Luxemburg in Bereichen wie Automobilteile oder Baumaterialien möglich ist, dann ist der Standort Luxemburg auch für die chemische Industrie zentral gelegen. Vom technologischen Standpunkt her gesehen haben wir in Luxemburg selbst ein performantes Materialinstitut und das Composite-Center. Um uns herum gibt es hochkarätige Universitäten und Forschungsinstitute, deren Sprachen wir verstehen und mit denen unsere Industrie kooperiert, auch weil unsere Ingenieure größtenteils dort ausgebildet werden.

Fazit: Es reicht nur etwas über den Teller- rand hinaus in die Großregion zu blicken, um die Pertinenz einer dynamischen Industriepolitik in das richtige Licht zu rücken.

*Braucht ein Land wie Luxemburg überhaupt noch eine verarbeitende Industrie? Zurzeit liegt der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung im Land bei nur 5,5 %?*

N.B.: Ja, absolut. Exportorientiert ist die Industrie eindeutig eine Lokomotive, welche direkt angebundene Dienstleistungen und andere Zulieferer in Luxemburg mitzieht. Der Finanzplatz spielt eine ähnliche Rolle, nur in größerem Maße. Der Einfluss beider Lokomotiven ist unterschätzt, wenn Sie nur den Mehrwert nach NACE-Code betrachten. Dieser Trend wird sich wohl auch fortsetzen, da der immaterielle Anteil an der industriellen Wertschöpfung zunimmt. Denken Sie nur an wirtschaftliche Entwicklungen wie die *circular economy* oder an das Verhältnis zwischen Hardware und Software in Bezug auf Ihr Handy, dann verstehen Sie meinen Gedanken. Die Industrie wird auch in Zukunft eine Vielfalt an Lösungen entwickeln und anbieten, um die großen gesellschaftlichen Herausforderungen wie die Alterung der Bevölkerung, die Mobilität oder den Klimawandel anzugehen. Sie trägt somit maßgeblich zu einer ausgeglicheneren und zukunftsorientierten Wirtschaft bei.

*Was ist ihre Vision der luxemburgischen Wirtschaft? Wie müsste sie sich in Ihren Augen entwickeln, um kompetitiv, nachhaltig und umweltfreundlich zu sein und sozial ausgewogene Effekte zu zeigen?*

N.B.: Je mehr Sie der Wirtschaft erlauben, sich zu erneuern und anzupassen, umso näher wird sich diese Wirtschaft an den von Ihnen angegebenen Kriterien bewegen. Die Sozial- und die Umweltagenda wird größtenteils reglementarisch vorge-

geben und in mehreren Bereichen gibt es zusätzlich Marktkräfte, welche die Betriebe dazu anspornen, ihre Tätigkeit verstärkt nach Umwelt- oder Sozialaspekten umzustellen. Allein schon die Notwendigkeit Talente anzuziehen und zu behalten, erfordert ein sehr gutes modernes Erscheinungsbild. Kunden und andere Stakeholder fordern dies ebenfalls ein.

Die zukünftige Ausrichtung unserer Wirtschaft wird sehr stark von Marktkräften beeinflusst. Grundstückspreise, Lohnkosten, spezifische standortbezogene Umweltauflagen, Energiekosten oder die Steuerlast hinterlassen ihren Stempel.

---

**„In einer komplizierten, stark regulierten Welt, in der internationale Standards an Bedeutung gewinnen, kann sich ein Land immer noch dadurch auszeichnen, dass es seinen Rahmen agil und zielorientiert absteckt.“**

---

Je weniger Sie auf diese Marktkräfte einwirken, umso angepasster wird unsere Wirtschaftsstruktur sein. Nun wissen wir, dass die Politik aus mehreren Beweggründen einwirkt, um einige Markteinflüsse zu entkräften und andere zu beschleunigen. Ich denke, dass die Beschleunigung der Innovation durch unterstützende Maßnahmen wünschenswert ist.

Des Weiteren glaube ich an reglementarische Nischenpolitik. In einer komplizier-

ten, stark regulierten Welt, in der internationale Standards an Bedeutung gewinnen, kann sich ein Land immer noch dadurch auszeichnen, dass es seinen Rahmen agil und zielorientiert absteckt.

Wegen seiner Kostenstruktur, seiner Engpässe bei Mobilität und Wohnungsbau und seiner hohen Sozialansprüche kommt Luxemburg nicht daran vorbei, diese Möglichkeiten der Nischenpolitik so zu gestalten, dass sie vorrangig Aktivitäten mit hohem Mehrwert pro Kopf anziehen.

*Mit welchen Instrumenten kann man die wirtschaftliche Entwicklung eines kleinen Landes konkret steuern?*

N.B.: Thematische Innovationspolitik, Anpassung oder besser noch vorausschauender Ausbau der Infrastrukturen (auch im Energie- oder Telekom Bereich), Förderung des Unternehmertums, wie z. B. bei Start-ups, zielorientierte Steuerpolitik und effiziente, objektive Anwendung des gesetzlichen Rahmens sind allgemeine Instrumente. Die vorhin genannten reglementarischen Nischen sowie eine auf hohen Mehrwert ausgerichtete professionelle Prospektionsfähigkeit sollten dies ergänzen. Früher galten die Subventionen als ein wichtiges Instrument. Es hat in den letzten Jahrzehnten sehr stark an Bedeutung verloren, außer im frühen Stadium der Innovationsanstrengungen und bei kleinen und mittleren Unternehmen. Die Sorge, dass man sich neue Instrumente geben sollte, um Betriebe abzuwehren, teile ich nicht. Erstens stellt sich die Frage eher selten, zweitens ist unser Kosten- und Auflagenrahmen schon so gestaltet, dass er vieles (vielleicht schon zu viel) wegfiltert und drittens wäre es sehr schwierig, Exklusionskriterien aufzustellen, die dann objektiv von Verwaltungen angewendet werden könnten.

Nehmen Sie das während der Wahlkampagne oft bemühte Beispiel des Mehrwertes pro Kopf. Bei hohem Mindestlohn, bei erdrückender Konkurrenz durch den öffentlichen Dienst im Hinblick auf die national verfügbaren Arbeitskräfte und bei steigenden Mobilitätsproblemen, die Grenzgänger ins Land zu bringen, wie groß ist das Risiko, dass morgen ein ausländisches Unternehmen hunderte Arbeitsplätze im



Niedriglohnsegment hier schaffen wollte? Sie können mir glauben, die Gefahr ist klein. Wir befürchten eher, dass bestehende Betriebe aus diesen Gründen abwandern könnten. Wenn Sie jedoch hohen Mehrwert pro Kopf fördern und genau diese Profile ins Land anziehen oder hier behalten wollen, dann gibt es Möglichkeiten, dies steuerlich zu bewerkstelligen.

*Was sind die Schwächen der luxemburgischen Wirtschaft insgesamt? Wo sehen Sie Gefahren bzw. Herausforderungen für die kommenden Jahre?*

N.B.: Es hängt von den Sektoren ab, deshalb will ich mich auf drei Themen beschränken, welche wohl jeden Betrieb betreffen und auch national relevant sind. Da wäre zuerst die mangelnde Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, dann die Veränderung der Steuerlandschaft und schließlich die relativ niedrige Forschungsrate. Bei den Arbeitskräften gibt es viele Stellschrauben, angefangen mit der Orientierung der Schüler, wo Technik und Wissenschaft wieder mehr in den Vordergrund gerückt werden müssen. Weiterbildung und Umbildung im Kontext des technologischen Wandels sind unabdingbar. Neue Arbeitsformen, eine verbesserte Zusammenarbeit in der Großregion und neue Arbeitsaufteilungen mit anderen Gegenden der Welt drängen sich auf.

Was die Steuern betrifft, kennen wir die europäische und die OECD-Agenda, welche die Steuerbasis in Luxemburg erweitern wird. Luxemburg muss sich dem internationalen Regelwerk anpassen. Doch ohne adäquate Adjustierung des Steuersatzes und einiger anderer nationaler Maßnahmen wird es zu einem gefährlichen Gemisch für unsere Wirtschaft und besonders für die Staatskasse kommen. Wir können nicht so tun, als wüssten wir nicht, welche Rolle die relativen Steuervorteile unseres Landes bei unserem wirtschaftlichen Erfolg spielten und auch weiterhin spielen werden.

Bei Forschung und Entwicklung im Privatsektor liegt Luxemburg mit weniger als 1 % der Ausgaben unterhalb vieler anderer EU-Länder. Es mag sein, dass nicht alle Entwicklungsaktivitäten statistisch erfasst



werden. Nichtsdestotrotz ist es nötig, unsere Wirtschaft in ihrer gesamten Breite weitaus mehr an Forschung und Entwicklung zu interessieren, damit sich die diesbezüglichen Indikatoren nicht mehr nur auf einige größere industrielle Betriebe konzentrieren.

---

**„Wir können nicht so tun, als wüssten wir nicht, welche Rolle die relativen Steuervorteile unseres Landes bei unserem wirtschaftlichen Erfolg spielten und auch weiterhin spielen werden.“**

---

*Ist Luxemburg zu klein, um langfristig „erfolgreich“ zu sein, d.h. um die gewünschten Wachstumszahlen zu erreichen?*

N.B.: Nein, Luxemburg ist nicht zu klein, doch es muss die Vorteile, die sich aus seiner Größe ergeben, klug einsetzen und in einigen Bereichen muss unser Land eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Regionen und besonders mit den Nachbarregionen eingehen.

*Sie haben dieses Jahr mehrfach von einem „Grand-Luxembourg“ gesprochen. Sie wollten damit ja nicht fordern „Make Luxembourg great again“, sondern auf die engen Beziehungen der luxemburgischen Wirtschaft und Gesellschaft mit den anliegenden Grenzregionen hinweisen. Inwiefern kann man schon von einem „Grand Luxembourg“ sprechen? Wie wächst die Region zusammen?*

N.B.: Unser Arbeitsmarkt ist regional. Unsere Logistik für Personen und Güter funktioniert nur, wenn die Infrastrukturen in der Region aufeinander abgestimmt sind und wenn die Verkehrsflüsse nicht durch Kontrollen oder andere Schranken gebremst werden. Viele Dienstleistungen werden täglich ins Land geliefert und Einkäufe werden ganz selbstverständlich über die Grenzen hinweg getätigt. Man kann sicherlich behaupten, dass ein sehr überproportionaler Teil der Wirtschaftsleistung und somit der Kaufkraft in Luxemburg generiert wird. Grenzgänger, grenzüberschreitende Dienstleister oder Einkaufstouristen tragen das Geld in die Region hinein. Ein steigender Anteil der Sozialtransfers geht in die Großregion. Der Staat Luxemburg co-investiert in Infrastrukturen jenseits der Grenzen. Unsere Nachbarregionen bilden für unseren Arbeitsmarkt aus. Die bilateralen Steuerabkommen mit den Nachbarländern beinhalten verstärkt Themen, welche den Alltag der Grenzgänger vereinfachen sollen. Da die Strahlungskraft der luxemburgischen Wirtschaft Ausgangspunkt dieses Zusammenwirkens ist, erlaube ich mir manchmal vom „Grand-Luxembourg“ zu sprechen.

*Früher war die Ansicht bei uns weit verbreitet, dass die Grenzgänger doch dankbar sein sollten, dass sie in Luxemburg Arbeit finden und ansonsten fühlte sich der luxemburgische Staat nicht weiter verantwortlich für sie. Heute hat Deutschland praktisch Vollbe-*

*schäftigung und die französischen Departements verlieren an Einwohnern. Kehrt sich die Abhängigkeit langsam um? Sind wir es, die jetzt dankbar sein müssen, weil unser gesamtes Wirtschafts- und Fiskalmodell darauf basiert, dass wir für 200.000 Menschen, d.h. die Hälfte aller Beschäftigten, zwar Arbeitsplätze, aber keine Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser organisieren müssen?*

N.B.: Die Voraussetzungen haben sich sicherlich verändert. Aus Luxemburger Sicht muss wohl noch mehr Überzeugungsarbeit geleistet werden, um auch weiterhin ein ausgeglichenes Zusammenspiel zu gewährleisten. Doch auch ohne größere Änderung der demographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Nachbarregionen müsste die steigende Zahl an Beschäftigten aus der Großregion durch neue Formen der Zusammenarbeit gemeistert werden.

*Wie sollte die zukünftige Zusammenarbeit aussehen? In welchen Bereichen könnte es konkret zu einer weiteren Verzahnung kommen?*

N.B.: Es gibt sicherlich noch Nachholbedarf bei der Besteuerung und der Sozialversicherung der Grenzgänger. Berufliche Ausbildung über die Grenzen hinweg sollte keine Ausnahme mehr sein. Im Gesundheits- und Pflegebereich wäre ein uneingeschränkter Zugang auf das regionale Angebot sicherlich wünschenswert. Des Weiteren sollten Investitionen in die Verkehrsverbindungen gemeinsam geplant und koordiniert ausgeführt werden. Gemeinsame Entwicklungszonen wären sinnvoll, genauso wie eine Kooperation im Naturschutz (grenzüberschreitende Kompensationsmaßnahmen). Beides aus Gründen des Platzmangels und der Grundstückspreise in Luxemburg.

*Gemeinsame (grenzüberschreitende) Entwicklungszonen, in denen womöglich luxemburgisches Arbeits- und Steuerrecht gelten, wurden mehrfach ins Gespräch gebracht. Wie könnten sie aussehen und wie lassen sie sich – über das Niveau eines Luftschlosses hinaus – mit insbesondere den französischen Behörden entwickeln?*

N.B.: Es sollte versucht werden, ein gemeinsames Modell auszuarbeiten. Es gibt

Souveränitätsbereiche, wo die Nachbarländer nicht mit sich reden lassen und dann gibt es solche, wo durchaus Möglichkeiten vorhanden sind und wo es gilt Win-win-Situationen zu erreichen. Das kann von Land zu Land anders sein. Dort wo die Nachbarländer offen sind für spezifische Regeln, könnten hybride Regeln angewendet werden. Unser Anspruch sollte es sein, gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklungszonen aufzustellen, welche später in Europa Modellcharakter haben könnten.

*Beim Staatsbesuch in Frankreich im April wurde von den mitreisenden Wirtschaftsvertretern in dieser Hinsicht sondiert. Was ist dabei herausgekommen?*

---

**„Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass die notwendige Verbesserung der Zusammenarbeit mit verstärktem Teilen einhergehen wird.“**

---

N.B.: Wir sind nicht in diese Verhandlungen miteingebunden, deshalb kann ich nur wenig darüber berichten. Ich weiß, dass es seither ein neues bilaterales Steuerabkommen gibt, welches neue Regeln für französische Grenzgänger vorsieht. Diese Regeln können aber nur als Zwischenetappe bewertet werden, da sie nur wenig von dem abrücken, was wir von früher schon kannten. Der Dialog über gemeinsame Zonen und Infrastrukturen geht weiter.

*Was können die nächsten Schritte sein, um diese Pisten zu konkretisieren?*

Eine gemeinsame Zone mit Modellcharakter, auf die man später aufbauen könnte, Naturschutzkompensationen in der Großregion mit Bezahlung durch den neuen Punktwert aus Luxemburg und eine Ergänzung des Steuerabkommens um mindestens zusätzliche 50 Telearbeitstage abzudecken, wären konkrete Schritte.

*Was sollte Luxemburg das wert sein? Konkret – wie könnte eine Aufteilung der (Lohn-)Steuereinnahmen der in Luxemburg arbeitenden Grenzgänger aussehen, die auf Infrastrukturen in den Nachbarländern angewiesen sind (Straßen, Schulen, Krankenhäuser, Kinderbetreuung, Kultur usw.)?*

N.B.: Dazu möchte ich mich nicht im Detail äußern. Soviel nur: Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass die notwendige Verbesserung der Zusammenarbeit mit verstärktem Teilen einhergehen wird. Die Zusammenarbeit muss so gestaltet werden, dass sie die Region als Ganzes nach vorne bringt und im Idealfall somit mehr übrig bleibt für alle. Es muss eine neue Dynamik dadurch entstehen. Wenn wir das Thema nur statisch betrachten, dann wird es, einfach ausgedrückt, nach Geldtransfers von Luxemburg in die Region hinein aussehen. Statisch betrachtet bräuchten wir die Zusammenarbeit jedoch nicht, denn dies würde ja bedeuten, dass Luxemburg seine Wachstumsambitionen aufgäbe.

*An wen könnten diese Zahlungen gehen? (an die entsprechenden Kommunen?)*

N.B.: Die Früchte einer verstärkten Kooperation sollten im Idealfall nahe an den Entscheidungsträgern geerntet werden können. Warum sollte die Gemeinde Longwy motiviert sein, neue Wohnsiedlungen und Transportinfrastrukturen zu entwickeln oder grenznahe Naturschutz-zonen für Luxemburg einzurichten, wenn die dafür vorgesehenen Gegenleistungen nicht bei ihr ankommen?

*Zurzeit sieht es nicht so aus, als ob die Politik schon so weit mit ihrer Analyse wäre, dass Luxemburg im eigenen Interesse Verantwortung für die Grenzregionen übernehmen müsste.*

N.B.: Dies würde sich ändern, wenn die neue Regierung das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als transversales Koordinationsressort mit eigenen Mitarbeitern im Staatsministerium ansiedeln würde, um Finanzen, Infrastruktur, Transport, Wirtschaft, Umwelt, Soziales,... kohärent in den Dialog mit den Nachbarregionen einbringen zu können. Nur wenn ganzheitliche, intelligente und untereinander abgestimmte Vorschläge in den oben genannten Feldern ausgearbeitet und strukturiert mit den Partnerländern diskutiert und umgesetzt werden, kann die Großregion zum Erfolgsmodell werden. ♦