



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 531 final

BERICHT DER KOMMISSION

Luxemburg

**Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen
Union**

BERICHT DER KOMMISSION

Luxemburg

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Nach den von den luxemburgischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat validierten Daten¹ belief sich der gesamtstaatliche Haushaltssaldo Luxemburgs 2019 auf einen Überschuss von 2,2 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 22,1 % des BIP betrug. Dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge plant Luxemburg für 2020 ein Defizit von 8,5 % des BIP und eine Schuldenquote von 28,7 % des BIP.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher den vorliegenden Bericht erstellt, in dem analysiert wird, ob Luxemburg das im Vertrag festgelegte Defizitkriterium erfüllt. Da die Schuldenquote 2019 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP lag, darf das Schuldenstandskriterium als erfüllt angesehen werden. Bei dieser Analyse werden

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (in % des BIP)

	2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	1,8	1,3	3,1	2,2	-4,8	0,1
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	20,1	22,3	21,0	22,1	26,4	25,7

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Europäischen Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Stabilitätsprogramm 2020 plant Luxemburg für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 8,5 % des BIP, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 5,4 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, in der für 2021 ein Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits unter 3 % des BIP projiziert wird, würde der im Vertrag vorgesehene Referenzwert nur vorübergehend überschritten. Allerdings sind diese Projektionen mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung findet im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausnahmsweise statt, während der Charakter der Überschreitung derzeit als vorübergehend angesehen wird. Folglich legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Laut Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert; zudem heißt es darin, dass „allen sonstigen Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat“ gebührende Beachtung zu schenken ist.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der in der gegenwärtigen Lage mit Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist, sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die die Haushaltslage stark getroffen hat und äußerst unsichere Aussichten mit sich bringt. Die Pandemie hat auch zur Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel geführt.

3.1 COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu bewahren und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszubauen und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Vorbehaltlich detaillierterer Information werden die zuständigen statistischen Stellen prüfen, ob diese Maßnahmen sich unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo auswirken oder nicht. Zusammen mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

3.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Die Wirtschaftstätigkeit legte im Jahr 2019 um 2,3 % zu und ist damit niedriger als im Vorjahr. Vor dem Ausbruch der Pandemie war für 2020 noch mit einem BIP-Wachstum von 2,7 % gerechnet worden. Nach dem Ausbruch der Pandemie und infolge des Erlasses gesundheitspolitischer Maßnahmen, mit denen die Ausbreitung des Virus eingedämmt werden soll, sind jedoch ganze Teile der Wirtschaft zum Stillstand gekommen, und andere Teile arbeiten nun mit viel geringerer Kapazität. Die Wirtschaftstätigkeit wird 2020 voraussichtlich drastisch schrumpfen. Bei der Bewertung, ob Luxemburg das Defizitkriterium 2020 erfüllt hat, stellt dies einen mildernden Faktor dar.

Darüber hinaus bewirkt die Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der COVID-19-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen eine außergewöhnlich hohe Unsicherheit mit Blick auf die kurzfristigen makroökonomischen Aussichten. Da Luxemburg eine kleine, offene Volkswirtschaft ist, wird die Entwicklung seiner Wirtschaftstätigkeit weitgehend von der Wirtschaftsleistung seiner wichtigsten Handelspartner abhängig sein. Die starke Abhängigkeit der Wirtschaft vom Finanzsektor, auf den ein großer BIP-Anteil entfällt, erhöht die Unsicherheit hinsichtlich des Ausmaßes des Konjunkturrückgangs weiter, da die Unsicherheit auch durch die hohe Volatilität der Finanzmärkte bedingt ist.

3.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Nach den vorliegenden Ist-Daten und der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission hat Luxemburg sein mittelfristiges Haushaltsziel 2019 übertroffen.

Im Stabilitätsprogramm Luxemburgs für 2020 wird angesichts der COVID-19-Pandemie eine erhebliche Verschlechterung der öffentlichen Finanzen projiziert – so dürfte der Überschuss von 2,2 % des BIP im Jahr 2019 in ein Defizit von 8,5 % des BIP im Jahr 2020 drehen. Die Regierung hat ein umfassendes Unterstützungspaket im Umfang von 5,5 % des BIP

verabschiedet, das Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, Unterstützung für notleidende Unternehmen und zusätzliche Gesundheitsausgaben umfasst. Unter die Maßnahmen im Umfang von 5,5 % des BIP fallen auch rückzahlbare Kredite sowie ein Teil der Stundungen direkter Steuern, was sich laut den Behörden unmittelbar auf den Haushalt auswirken wird. Das Defizit spiegelt auch den erwarteten Einnahmefall wider, der hauptsächlich auf einen Rückgang der indirekten sowie der direkten Steuern zurückzuführen ist. Die mittelfristigen Haushaltsaussichten sind nach wie vor von großer Unsicherheit geprägt.

3.4 Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 11. Mai 2020 haben die luxemburgischen Behörden ein Schreiben übermittelt, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machen. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen. In ihrem Schreiben betonen die luxemburgischen Behörden, dass ihre Haushaltsprognose sich auf sehr vorsichtige Annahmen für Einnahmen und Ausgaben stützt. Um der hohen Unsicherheit Rechnung zu tragen, wurden bei der Einnahmenprognose geringere Elastizitäten als üblich zugrunde gelegt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut Stabilitätsprogramm wird sich das gesamtstaatliche Defizit Luxemburgs 2020 auf 8,5 % des BIP erhöhen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Mit dem geplanten Defizit wird der Referenzwert als ausnahmsweise überschritten angesehen; diese Situation wird derzeit als vorübergehend betrachtet.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft.

Da das geplante Defizit deutlich über 3 % des BIP liegt und unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren, legt die Analyse insgesamt nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.