



**Brüssel, den 24. November 2020
(OR. en)**

EG 35/20

**EUROGROUP 35
ECOFIN 1059
UEM 384**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. November 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2020) 8512 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 18.11.2020 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs
Anl.:	C(2020) 8512 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2020) 8512 final.



Brüssel, den 18.11.2020
C(2020) 8512 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 18.11.2020

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs

{SWD(2020) 862 final}

(Nur der französische Text ist verbindlich)

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 18.11.2020

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs

(Nur der französische Text ist verbindlich)

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht werden soll, um sicherzustellen, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 legen die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Staats und seiner Teilspektoren vor.
3. Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung¹ über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel² des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. In dieser Mitteilung legte die Kommission dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des durch den COVID-19-Ausbruch zu erwartenden schweren Konjunkturabschwungs aus ihrer Sicht erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzministerinnen und -minister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an.³ Wie die Kommission in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021⁴ erklärt und den Finanzministerinnen und -ministern der EU-Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 19. September 2020⁵ mitgeteilt hat, sollten die Mitgliedstaaten 2021 angesichts der gegenwärtig aktivierten allgemeinen Ausweichklausel weiterhin gezielte und befristete fiskalische Unterstützung leisten, dabei jedoch die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren.

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (COM(2020) 123 final vom 20.3.2020).

² 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.

³ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴ Mitteilung der Kommission – Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 (COM(2020) 575 final vom 17.9.2020).

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_de

4. Am 27. Mai 2020 legte die Europäische Kommission zusammen mit ihrem Vorschlag für einen aufgestockten langfristigen EU-Haushalt für 2021-2027⁶ auch einen Vorschlag für die Schaffung eines neuen Aufbauinstruments namens „NextGenerationEU“⁷ vor. Dieser Vorschlag umfasst die Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, die umfangreiche finanzielle Unterstützung für öffentliche Investitionen und Reformen bietet. Durch ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung und die finanzielle Unterstützung des langfristigen Wirtschaftswachstums wird die Aufbau- und Resilienzfazilität dazu beitragen, dass sich die öffentlichen Finanzen in naher Zukunft wieder bessern und sowohl auf mittlere wie auch auf lange Sicht tragfähig bleiben.

ERWÄGUNGEN ZU LUXEMBURG

5. Am 14. Oktober 2020 hat Luxemburg seine Übersicht über die Haushaltsplanung 2021 vorgelegt. Auf dieser Grundlage gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.
6. Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Luxemburg⁸, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die COVID-19-Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die darauffolgende Erholung zu fördern. Ferner empfahl er Luxemburg, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltssituation zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen.

Am 20. Mai 2020 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da das gesamtstaatliche Defizit Luxemburgs den Angaben zufolge im Jahr 2020 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten wird. In dem Bericht kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass nach der Bewertung sämtlicher einschlägigen Faktoren das Defizitkriterium nicht erfüllt sei. Angesichts der durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie entstandenen außerordentlichen Unsicherheit und ihrer außergewöhnlichen makroökonomischen und haushaltspolitischen Folgen – nicht zuletzt im Hinblick auf die Festlegung eines glaubwürdigen, auch 2021 weiter stützenden fiskalpolitischen Kurses – ist die Kommission der Auffassung, dass keine Beschlüsse zur Einleitung von Defizitverfahren getroffen werden sollten.

7. Der Herbstprognose 2020 der Kommission zufolge wird die Wirtschaft Luxemburgs 2020 voraussichtlich um 4,5 % schrumpfen und 2021 um 3,9 % wachsen. In der Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs wird davon ausgegangen, dass die Wirtschaft 2020 um 6,0 % schrumpfen und 2021 um 7,0 % wachsen wird. Insgesamt gehen die makroökonomischen Projektionen, die der Übersicht über die

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan (COM(2020) 442 final vom 27.5.2020).

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen (COM(2020) 456 final vom 27.5.2020).

⁸ Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Luxemburgs 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Luxemburgs 2020 (ABl. C 282 vom 26.8.2020, S. 101).

Haushaltsplanung 2021 zugrunde liegen, im Vergleich zur Herbstprognose 2020 der Kommission von einem stärkeren Konjunkturrückgang im Jahr 2020, jedoch auch von einer stärkeren Erholung im Jahr 2021 aus. Es ist darauf hinzuweisen, dass die makroökonomischen Projektionen der Kommission zum 22. Oktober erstellt wurden, der Stichtag im Falle der Übersicht über die Haushaltsplanung jedoch Ende August war. Der Unterschied erklärt sich größtenteils aus dem stärker negativen (2020) und stärker positiven (2021) Beitrag der Nettoexporte zum BIP-Wachstum in der Übersicht über die Haushaltsplanung. Zusätzlich ist der Rückgang der Inlandsnachfrage 2020 aufgrund der COVID-19-Krise in der Übersicht über die Haushaltsplanung weniger stark ausgeprägt. Der Lockdown und die weiterhin bestehenden Einschränkungen führen zu einem signifikanten Rückgang der Inlandsnachfrage in Luxemburg; dieser dürfte jedoch durch eine starke haushaltspolitische Reaktion teilweise abgefedert werden. Aufgrund des relativ gut aufgestellten Finanzsektors und des geringeren BIP-Anteils der von der COVID-19-Krise am stärksten betroffenen Wirtschaftssektoren wird der Wirtschaftsabschwung in Luxemburg 2020 voraussichtlich geringer ausfallen als in anderen EU-Ländern.

Luxemburg erfüllt die Anforderung der Verordnung EU Nr. 473/2013, da die Haushaltsplanung auf unabhängigen makroökonomischen Prognosen beruht, die vom nationalen Statistikamt (STATEC) erstellt worden sind.

8. Für 2020 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung ein defizitärer gesamtstaatlicher Saldo von 7,4 % des BIP erwartet. Im Vergleich zu dem im Jahr 2019 verzeichneten Überschuss von 2,4 % des BIP ist diese Verschlechterung des gesamtstaatlichen Saldos um fast 10 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr einerseits sowohl dem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit als auch den normalen automatischen fiskalischen Stabilisatoren, die einen Einnahmerückgang und einen Anstieg der konjunkturbedingten Ausgaben verursacht haben, andererseits aber auch den diskretionären Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 zuzuschreiben. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung 2021 soll das Defizit infolge der Erholung der Wirtschaftstätigkeit und des allmählichen Auslaufens der befristeten Maßnahmen zur Eindämmung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie im Jahr 2021 auf 2,7 % des BIP zurückgehen. Die Übersicht über die Haushaltsplanung trägt der Durchführung der im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität geplanten Reformen und Investitionen und den damit verbundenen Kosten nicht Rechnung. Da die Aufbau- und Resilienzpläne erst im Jahr 2021 vorgelegt und angenommen werden dürften, geht die Kommission in der Prognose bei den Haushaltsprojektionen für 2021 von Vorfinanzierungen in Höhe von 10 % im Rahmen der Finanzhilfen der Aufbau- und Resilienzfazilität aus. Im Falle Luxemburgs belaufen sich diese im Jahr 2021 auf 10 Mio. EUR⁹. Sie werden als finanzielle Transaktionen behandelt, die sich nicht auf die Haushaltssalden auswirken, aber die öffentlichen Schuldenstände verringern. Für die Ausgabenseite enthält die unter der Annahme einer unveränderten Politik erstellte Prognose der Kommission keine Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität, da die entsprechenden Maßnahmen zum Stichtag der Prognose nicht ausreichend spezifiziert waren.¹⁰ Im Vergleich zur Übersicht über die

⁹ Vorläufiger Wert auf der Grundlage des Kompromissvorschlages des Ratsvorsitzes für die Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität (11538/20) vom 7. Oktober 2020, für den der Ratsvorsitz ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament erhalten hat.

¹⁰ Die Behandlung der Aufbau- und Resilienzfazilität in der Herbstprognose 2020 der Kommission wird im Kasten I.4.3 der Wirtschaftsprognose der Europäischen Kommission vom Herbst 2020 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf) ausführlich erläutert. In die

Haushaltsplanung sieht die Herbstprognose 2020 der Kommission aufgrund geringerer Projektionen bei den laufenden Ausgaben, insbesondere für Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen sowie für öffentliche Investitionen, ein geringeres Defizit im Umfang von 5,1 % des BIP für 2020 vor. Für 2021 wird von der Kommission ein Rückgang des Defizits auf 1,3 % des BIP prognostiziert. Im Vergleich zur Haushaltsplanung wird von der Kommission für 2021 eine höhere Einnahmenquote prognostiziert. Diese höhere Quote erklärt sich aus den Unterschieden bei den zugrundeliegenden Einnahmenelastizitäten und den sich daraus ergebenden höheren Einkünften aus direkter Besteuerung zwischen den Projektionen der Kommission und der Übersicht über die Haushaltsplanung.

Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote von 27,4 % Ende 2020 auf 29,4 % im Jahr 2021 anwachsen, während die Kommission einen Anstieg der öffentlichen Verschuldung auf 25,4 % bzw. 27,3 % prognostiziert.

9. Die Übersicht über die Haushaltsplanung gibt die direkt budgetwirksamen diskretionären Maßnahmen wieder, die im Jahr 2020 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen Auswirkungen getroffen wurden und die auf ungefähr 3 Mrd. EUR (ca. 5,1 % des BIP) beziffert werden. Ausgabenseitige Maßnahmen im Jahr 2020 beinhalten außerordentliche Gesundheitsausgaben, die Finanzierung einer breit angelegten Kurzarbeitsregelung und Subventionen für Klein- und Mittelbetriebe. Die Kommission hat die in der Übersicht über die Haushaltsplanung genannten Maßnahmen in ihrer Herbstprognose 2020 berücksichtigt; die Maßnahmen werden als befristet bewertet, ihre Haushaltskosten werden allerdings geringer angesetzt (3,1 % des BIP). In der Herbstprognose 2020 der Kommission wird ein großer Teil der Ausgaben für Kurzarbeitsregelungen als Vorgang im Rahmen der automatischen Stabilisatoren angesehen, während die Übersicht über die Haushaltsplanung offenbar die Bruttoauswirkungen dieser Regelungen berücksichtigt. Außerdem wird in der Herbstprognose 2020 der Kommission anders als in der Übersicht über die Haushaltsplanung die Gewährung rückzahlbarer Vorschüsse (0,7 % des BIP) nicht als diskretionäre Maßnahme mit direkten Auswirkungen auf den Haushalt angesehen. Neben den Maßnahmen, die direkte Auswirkungen auf das Defizit haben, werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung auch Liquiditätshilfen für Unternehmen in Höhe von 8 Mrd. EUR (13,4 % des BIP) im Jahr 2020 genannt, die in Form von Steuerstundungen (4,6 Mrd. EUR oder 7,7 % des BIP) und staatlichen Darlehensgarantien (mit einer Obergrenze von 3,4 Mrd. EUR oder 5,7 % des BIP) gewährt wurden. Insgesamt stehen die von Luxemburg 2020 ergriffenen Maßnahmen mit den Leitlinien der Mitteilung der Kommission vom 13. März 2020 über die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Einklang.
10. Für 2021 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung

Prognose wurden unter der üblichen Annahme einer unveränderten Politik nur jene Maßnahmen aufgenommen, die in den Übersichten über die Haushaltsplanung glaubwürdig angekündigt und ausreichend erläutert wurden – unabhängig davon, ob sie als Element der Aufbau- und Resilienzpläne vorgesehen sind oder nicht. Einnahmenseitig wurde in die Haushaltsprojektionen keine Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgenommen. In die Prognose für 2021 wurde ausschließlich die Vorfinanzierung von Finanzhilfen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität einbezogen. Die Annahmen zu ausgabenseitigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität in der Kommissionsprognose erfolgen unbeschadet der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne.

vorgestellt. Zu diesen zählen Maßnahmen in Höhe von voraussichtlich 0,2 % des BIP zur Unterstützung des grünen und des digitalen Wandels, zur Förderung sozialer Gerechtigkeit und zur Sicherstellung und Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Diese Maßnahmen sind in der Herbstprognose 2020 der Kommission mit einer ähnlichen Auswirkung auf den Haushalt verzeichnet. Zusätzlich berücksichtigt die Prognose der Kommission eine Auswirkung von 0,1 % des BIP aus der Verlängerung der Maßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigung.

11. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 insgesamt Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs enthaltenen Maßnahmen wirken vor dem Hintergrund beträchtlicher Unsicherheit konjunkturstützend. Luxemburg wird aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und diese gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Luxemburg wird seinen Aufbau- und Resilienzplan voraussichtlich 2021 vorlegen. In der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität wird festgelegt, wie die Kommission zu bewerten hat, ob die im Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Reformen und Investitionen mit den politischen Prioritäten der Union und den im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen übereinstimmen. Diese Bewertung durch die Kommission bildet die Grundlage für die Billigung des Plans durch den Rat und die Unterrichtung des Europäischen Parlaments.

Brüssel, den 18.11.2020

*Für die Kommission
Paolo GENTILONI
Mitglied der Kommission*