

Brüssel, den 23. November 2020
(OR. en)

EG 24/20

EUROGROUP 24
ECOFIN 1048
UEM 373

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) 8501 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 18.11.2020 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens
Anl.:	C(2020) 8501 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2020) 8501 final.

Brüssel, den 18.11.2020
C(2020) 8501 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 18.11.2020

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens

{SWD(2020) 851 final}

(Nur der französische und der niederländische Text sind verbindlich)

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 18.11.2020

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens

(Nur der französische und der niederländische Text sind verbindlich)

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, 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 Teilsektoren 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/en/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 BELGIEN

5. Am 15. Oktober 2020 hat Belgien seine Übersicht über die Haushaltsplanung 2021 vorgelegt, die auf der Annahme einer unveränderten Politik basierte. Nach Bildung einer föderalen Regierung am 1. Oktober 2020 legte Belgien am 30. Oktober 2020 eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vor, auf deren Grundlage die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 eine Stellungnahme abgibt.
6. Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat Belgien⁸, 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 Belgien, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage 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 Belgiens den Angaben zufolge im Jahr 2020 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten wird und Belgien 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau nicht eingehalten hatte. In dem Bericht kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass nach der Bewertung sämtlicher einschlägiger Faktoren das Defizitkriterium und das Schuldenstandskriterium nicht erfüllt seien. 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 Entscheidungen über die Einleitung von Defizitverfahren getroffen werden sollten.

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 Belgiens 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Belgiens 2020 (ABl. C 282 vom 26.8.2020, S. 54).

7. Der Ad-hoc-Herbstprognose 2020 der Kommission für Belgien⁹ zufolge wird die belgische Wirtschaft 2020 voraussichtlich um 8,4 % schrumpfen und 2021 um 4,5 % wachsen. Diese Zahlen tragen der jüngsten Entwicklung der Gesundheitskrise und den neuen Ausgangsbeschränkungen Rechnung, mit denen die zweite Welle der Pandemie eingedämmt werden soll. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung dürfte die belgische Wirtschaft 2020 um 7,4 % schrumpfen und 2021 wieder um 6,5 % wachsen, bedingt durch den Rückgang und die anschließende Erholung der Binnennachfrage und insbesondere des privaten Konsums. Auch ein starker Anstieg der Exporte wird den Prognosen zufolge die Konjunktur entscheidend anschieben. Da mit Unterstützungsmaßnahmen wie der Kurzarbeitsregelung die Einkommenseinbußen der privaten Haushalte im Jahr 2020 weitgehend abgemildert werden dürften (-0,3 %), geht der prognostizierte starke Rückgang des Verbrauchs mit einem sprunghaften Anstieg der Sparquote einher. Es wird damit gerechnet, dass sich diese Situation 2021 teilweise entspannen und der private Verbrauch wieder anziehen wird. Die Unternehmensinvestitionen sollen 2020 um 11,5 % zurückgehen und 2021 um 11,2 % steigen. Dieses Szenario ist günstiger als die Prognose der Kommission. Belgien erfüllt die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, da der Haushaltsentwurf auf einer unabhängigen makroökonomischen Prognose des vom Institut für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen beauftragten Föderalen Planungsbüros beruht. Aus dem Planentwurf geht hervor, dass das Szenario die jüngsten Maßnahmen zur Eindämmung der zweiten Welle der Pandemie nicht berücksichtigt.
8. Für 2020 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung eine Ausweitung des gesamtstaatlichen Defizits von 1,9 % des BIP 2019 auf 10,7 % des BIP projiziert. Dies ist einerseits dem Wirken der automatischen Stabilisatoren, das einen Einnahmenrückgang und einen Anstieg der konjunkturbedingten Ausgaben verursacht hat, und andererseits den COVID-19-bezogenen Maßnahmen in Höhe von 3,9 % des BIP zuzuschreiben. Diese Maßnahmen umfassen unter anderem eine Ersatzeinkommensregelung für Selbstständige, eine großzügigere Kurzarbeitsregelung sowie zusätzliche Ausgaben für die Gesundheitsversorgung und den Kauf von persönlichem Schutzmaterial. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird sich das Defizit 2021 auf 6,9 % des BIP verringern, was hauptsächlich der Belebung der Wirtschaftstätigkeit und dem Auslaufen der 2020 ergriffenen befristeten Maßnahmen zuzuschreiben ist. Die Kommission erwartet sowohl für 2020 als auch für 2021 ein höheres Gesamtdefizit. In Bezug auf das Jahr 2020 ergibt sich die Differenz hauptsächlich aus niedrigeren erwarteten Einnahmen, die auf den von der Kommission projizierten stärkeren Rückgang des BIP zurückgehen. Was das Jahr 2021 angeht, ist der Unterschied hauptsächlich auf höhere Annahmen in Bezug auf soziale Transferleistungen, insbesondere Leistungen bei Arbeitslosigkeit, und höhere Investitionen zurückzuführen. Auch die Einnahmenprognose für 2021 fällt in der Prognose der Kommission etwas niedriger aus, da das BIP-Wachstum geringer angesetzt wird. Unterschiedliche Schätzungen der für 2021 geplanten diskretionären finanzpolitischen Maßnahmen erklären ebenfalls einen Teil der Differenz zwischen den beiden Prognosen für das Gesamtdefizit im Jahr 2021. In der Übersicht über die Haushaltsplanung sind keine

⁹ Da die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung nach dem Stichtag der Herbstprognose 2020 der Kommission übermittelt wurde, erstellte die Kommission für die Zwecke der Bewertung der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2021 eine Ad-hoc-Prognose mit gesamtwirtschaftlichen Projektionen und Haushaltsprognosen für Belgien.

signifikanten Einnahmen oder Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität veranschlagt. Sie berücksichtigt lediglich relativ geringe föderale Investitionen, die 2021 aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden sollen. Da die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne erst im Jahr 2021 vorgelegt und angenommen werden dürften, geht die Kommission einstweilen in den Haushaltsprojektionen für das Jahr 2021 von Vorfinanzierungen in Höhe von 10 % im Rahmen der Finanzhilfen der Aufbau- und Resilienzfazilität aus. Im Falle Belgiens beläuft sich die Vorfinanzierung von 10 % der Finanzhilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität im Jahr 2021 auf 557 Mio. EUR¹⁰. Die Vorfinanzierungen werden als finanzielle Transaktionen behandelt, die sich nicht auf die Haushaltssalden auswirken, aber den öffentlichen Schuldenstand verringern. Auf der Ausgabenseite enthält die unter der Annahme einer unveränderten Politik erstellte Kommissionsprognose ausreichend erläuterte und glaubwürdig angekündigte Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität im Umfang von weniger als 0,1 % des BIP¹¹. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wird die öffentliche Schuldenquote Ende 2020 deutlich auf 116,5 % des BIP ansteigen und 2021 auf 114,4 % sinken. Die Kommission rechnet mit höheren Schuldenquoten von 117,8 % für 2020 und 118,6 % im Jahr 2021, weil sie in ihrer Prognose von höheren Primärdefiziten und einem geringeren BIP-Wachstum ausgeht.

9. Der Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 zufolge hat Belgien als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 haushaltspolitische Maßnahmen im Umfang von 3,9 % des BIP ergriffen. Auf der Ausgabenseite belaufen sich diese Maßnahmen auf rund 3,6 % des BIP. Sie umfassen insbesondere die Gesamtkosten einer verlängerten Kurzarbeitsregelung, zusätzliche Ausgaben für Gesundheitsversorgung und den Kauf persönlichen Schutzmateri als sowie eine Ersatzeinkommensregelung für Selbstständige. Darüber hinaus bieten mehrere regionale Regelungen direkte Unterstützung für Unternehmen, die gezwungen sind, ihre Tätigkeiten ganz oder teilweise einzustellen oder einen erheblichen Umsatzrückgang verzeichnen. Auf der Einnahmenseite belaufen sich die Maßnahmen auf rund 0,3 % des BIP und umfassen Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen zur Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten. Darüber hinaus hat Belgien Maßnahmen ergriffen, die zur Verbesserung der Liquidität von Unternehmen beigetragen haben. Zu diesen Maßnahmen gehören Darlehensgarantien für Unternehmen sowie Stundungen von Steuern und Sozialbeiträgen. Letztere dürften 2021 nicht vollumfänglich erhoben werden. Die Garantien belaufen sich auf 11,8 % des BIP. Die Nutzung dieser

¹⁰ Vorläufiger Wert auf der Grundlage des Kompromissvorschlags 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.

¹¹ 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 Prognose wurden 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.

Garantien ist derzeit relativ niedrig (0,3 % des BIP). In der Prognose der Kommission werden die Auswirkungen der 2020 ergriffenen COVID-19-bezogenen Maßnahmen abgesehen von der höher geschätzten Kurzarbeitsregelung weitgehend ähnlich angesetzt. Die Kommission betrachtet allerdings lediglich die Ausweitung der Kurzarbeitsregelung als diskretionäre Maßnahme. Insgesamt stehen die von Belgien 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 enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung eine Reihe neuer Maßnahmen, mit denen einerseits die Auswirkungen der derzeitigen COVID-19-Krise abgemildert und andererseits die wirtschaftliche Erholung unterstützt werden sollen. Insgesamt werden die vorgestellten neuen Maßnahmen das Defizit um rund 0,6 % des BIP erhöhen. Auf der Einnahmenseite werden der Prognose der Kommission zufolge dauerhafte einnahmensteigernde Maßnahmen im Umfang von rund 0,1 % des BIP (wie eine Erhöhung der Verbrauchsteuern auf Tabak, Verbesserungen bei der Bekämpfung von Steuer- und Leistungsbetrug und Besteuerung des elektronischen Handels) sowie befristete einnahmensenkende Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise in ähnlichem Umfang ergriffen. Die neuen Ausgabenmaßnahmen belaufen sich auf rund 0,6 % des BIP. Während rund die Hälfte dieser Maßnahmen vorübergehende krisenbedingte Ausgabensteigerungen betreffen, unterstützen einige der in der Übersicht über die Haushaltsplanung vorgesehenen Maßnahmen zwar die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit, scheinen aber weder befristet zu sein noch durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert zu werden. Nach der Prognose der Kommission ist dies bei Maßnahmen im Umfang von 0,3 % des BIP der Fall. Dazu gehören insbesondere Lohnerhöhungen für Beschäftigte im Gesundheitswesen, Erhöhungen der Mindestrente und zusätzliche Bildungsausgaben. Darüber hinaus geht aus der Übersicht über die Haushaltsplanung hervor, dass 2021 zusätzliche Garantieregelungen zur Verfügung stehen werden. Auf gesamtstaatlicher Ebene belaufen sie sich auf rund 2,6 % des BIP. Die Prognose der Kommission umfasst alle in der Übersicht über die Haushaltsplanung dargelegten Maßnahmen. Einige davon sind aufgrund unzureichender Angaben zu ihrer Umsetzung allerdings nur zum Teil berücksichtigt worden. Dies betrifft Verbesserungen bei der Bekämpfung des Steuer- und Leistungsbetrugs, die Besteuerung des elektronischen Handels und Effizienzgewinne in der öffentlichen Verwaltung.
11. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 insgesamt Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens enthaltenen Maßnahmen wirken vor dem Hintergrund beträchtlicher Unsicherheit konjunkturstützend. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Belgiens und der hohen Tragfähigkeitsrisiken, die bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf mittlere Sicht bestanden, ist es für Belgien wichtig, sicherzustellen, dass bei konjunkturstützenden Maßnahmen die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt. Belgien wird aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen an die sich ändernden Umstände vorzunehmen.

Belgien 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*